

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FNPSM VIGENCIA 2019

CGR CDSECTCRD No. 21
Junio de 2020

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO –
FNPSM

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralora Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Rubiela M. Benavides Paz
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora	Luz Dary Neuta Velásquez
Líder de auditoría	Carlos Alberto Mosquera Ortiz
Auditores	Alfredo Vargas Rodríguez Ángela Andrea Corredor Sierra Giovanna Angélica Villate Ángel Guillermo Cortés Pérez Jair Fernely Puentes Gerena Sandra Ivonne Gavilán Sarmiento Sergio Josué Neisa Medina

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	19
1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLE	29
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	55
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA FINANCIERA	57
2.1. OPINIÓN CONTABLE	57
2.1.1. Fundamento de opinión contable	57
2.1.2. Opinión contable	58
2.1.3. Principales Resultados Contables	59
2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL	63
2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal	63
2.2.2. Opinión presupuestal	63
2.2.3. Principales resultados presupuestales	63
2.3. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA	65
3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS	66
3.1 CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO	66
3.2 OBSERVACIONES VIGENTES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	67
3.3 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	68
3.4 SOLICITUDES CIUDADANAS	69
4. RELACIÓN DE HALLAZGOS	70
5. PLAN DE MEJORAMIENTO	70
6. ANEXOS	71
Anexo 1. Relación de hallazgos	72
Anexo 2. Estados Financieros Auditados	191
Anexo 3. Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes	194

Bogotá D.C.

Doctora
GLORIA INÉS CORTÉS ARANGO
Presidente
Fiduciaria La Previsora S.A.
Calle 72 No. 10 - 03 Piso 4
Bogotá D.C.

Doctor
JAIME ABRIL MORALES
Vicepresidente
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM
Calle 72 No. 11-52 Piso 2
Bogotá D.C.

Doctora
MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación
Ministerio de Educación Nacional
Calle 43ª No. 57-14
Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, realizó Auditoría Financiera (AF) a los estados financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, al 31 de diciembre de 2019, los cuales comprenden: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio y Notas a los Estados Financieros.

En el desarrollo de la presente auditoría emergieron limitaciones que afectaron su alcance y resultados debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID 19, situación que condujo al gobierno nacional a declarar estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y a adoptar medidas de confinamiento preventivo para la ciudadanía en general con miras a

mitigar su impacto. La Contraloría General de la República, en concordancia con estas medidas del gobierno nacional, expidió resoluciones y circulares con las que se suspendieron términos en algunas de sus actividades y se dispuso que los servidores de la institución desarrollaran el trabajo desde sus hogares.

En estas circunstancias, los auditores no pudieron realizar actividades típicas del ejercicio auditor tales como la inspección física directa de documentos, el uso de aplicativos informáticos de la entidad auditada (no se dispuso de contraseñas para el acceso remoto a ellos), o entrevistas o requerimientos directos presenciales y expeditos a los funcionarios encargados de los diferentes procesos o áreas funcionales de la organización. En consecuencia, a pesar de la disponibilidad manifiesta de la entidad auditada a satisfacer oportunamente los requerimientos del equipo auditor, hubo un lento flujo de la información solicitada, que en varias ocasiones tuvo que ser requerida más de una vez.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM y al Ministerio de Educación Nacional - MEN, dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo establecido en la normativa para que las entidades emitieran su pronunciamiento.

1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2020, realizó Auditoría Financiera al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM por la vigencia 2019, con el objetivo general de emitir opinión sobre los estados financieros a 31 de diciembre de 2019 y un concepto sobre la gestión presupuestal y financiera desarrollada en la vigencia auditada. De igual forma, atender denuncias y evaluación de control fiscal interno.

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1. Expresar una opinión sobre si los estados financieros a 31 de diciembre de 2019 (Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio y Notas a los Estados Financieros) están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
3. Verificar si la información presupuestal refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos y emitir la opinión correspondiente, con corte al 31 de diciembre de 2019.
4. Evaluar el manejo financiero del recurso público administrado y emitir concepto sobre el mismo.
5. Emitir concepto sobre la rentabilidad financiera de la inversión pública.
6. Realizar seguimiento a las observaciones vigentes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, si las hubiere.
7. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.
8. Atender las denuncias asignadas.
9. Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI.

Análisis Financiero

De conformidad con lo revelado en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019, los activos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM ascendieron a \$2.824.110.693.608, los pasivos a \$3.230.936.362.139 y el patrimonio a (-) \$406.825.668.531, como se detalla a continuación:

Cuadro N° 1. Estado de Situación Financiera
Fideicomiso Pasivo Pensional 6-3-12076 - FNPSM

Cifras en pesos

NOMBRE	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019	ANÁLISIS VERTICAL
ACTIVO	2.824.110.693.608	
ACTIVO CORRIENTE	2.824.110.693.608	100,00%
Efectivo	1.769.704.898.124	62,66%
Inversiones	139.645.054.164	4,94%
cuentas por cobrar	401.039.601.973	14,20%
otros activos	513.721.139.347	18,19%
ACTIVO NO CORRIENTE	-	
PASIVO	3.230.936.362.139	100,00%
CORRIENTE	1.549.628.678.822	47,96%
Cuentas por pagar	1.411.974.773.889	43,70%
Otros pasivos	137.653.904.933	4,26%
NO CORRIENTE	1.681.307.683.317	52,04%
Cuentas por pagar	2.600.584.585	0,08%
Provisiones	1.678.707.098.732	51,96%
PATRIMONIO	-406.825.668.531	
Patrimonio de las Entidades del Gobierno	-406.825.668.531	
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	2.824.110.693.608	
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS		
Deudoras de control	255.216.834.594	
Deudoras de control (Cr)	255.216.834.594	
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS		
Pasivos contingentes	178.420.124.041.761	
Acreedoras de control	2.200.364.569.747	
Acreedoras de contra (Db)	- 180.620.488.611.508	

Fuente: FNPSM – CHIP CGN.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El 62,66% de los activos del Fondo corresponden a efectivo y equivalentes al efectivo por \$1.769.704.898.124; el 4,94% a inversiones; el 14,20% a cuentas por cobrar y el 18,19% a otros activos.

En relación con los pasivos, el 47,96% corresponde a pasivo corriente, de los cuales el 43,70% son cuentas por pagar, por \$1.411.974.773.889, y el restante 4,26% corresponde a otros pasivos por \$137.653.904.933; y el 52,04% corresponde a pasivo no corriente, de los cuales el 51,96% son provisiones por \$1.678.707.098.732, y el restante 0,08% a cuentas por pagar por \$2.600.584.585.

El FNPSM reveló \$1.523.506.440.064 en el patrimonio como Resultado del Ejercicio, originado, entre otros factores, por la recuperación del deterioro registrado en la deuda de cuotas partes pensionales como resultado de la aplicación de supresión, la recuperación de los procesos por concepto de sanción mora que se encontraban provisionados, por las gestiones de depuración realizadas a las cuentas de créditos judiciales y por la recuperación de procesos fallados a favor del Fondo.

Muestra Contable

De acuerdo con la materialidad cuantitativa establecida en \$21.180.830.202, se seleccionaron las siguientes cuentas contables:

Cuadro N° 2. Muestra Contable

		Cifras en pesos
CÓDIGO CGN	NOMBRE	SALDO FINAL A 31/12/2019
1	ACTIVOS	2.824.110.693.608
1.1.10	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	149.276.513.100
1.1.33	EQUIVALENTES AL EFECTIVO	1.604.218.821.774
1.2.21	INVERSIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ A VALOR DE MERCADO (VALOR RAZONABLE) CON CAMBIOS EN EL RESULTADO	139.645.054.164
1.3.84	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	1.178.096.179.531
1.3.86	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	(777.056.577.558)
1.9.09	DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA	513.721.139.347
2	PASIVOS	3.230.936.362.139
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES	744.069.045.671
2.4.90	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	664.565.766.811
2.7.01	LITIGIOS Y DEMANDAS	1.006.289.770.993
2.7.90	PROVISIONES DIVERSAS	672.417.327.739
3	PATRIMONIO	(406.825.668.531)
3.1.06	CAPITAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES ADMINISTRADOS POR COLPENSIONES	-
3.1.09	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	(4.202.924.488.727)
3.1.10	RESULTADO DEL EJERCICIO	1.523.506.440.064
4	INGRESOS	3.367.684.240.380
4.8.08	INGRESOS DIVERSOS	3.343.115.288.567
5	GASTOS	3.367.684.240.380
5.3.68	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	1.555.772.523.859
5.8.04	FINANCIEROS	56.213.345.043
5.8.90	GASTOS DIVERSOS	25.225.996.627
5.9.05	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	1.523.506.440.064
8.3.06	BIENES ENTREGADOS EN CUSTODIA	131.684.400.000
9.1.47	CÁLCULO ACTUARIAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES ADMINISTRADOS POR COLPENSIONES	-
9.1.90	OTROS PASIVOS CONTINGENTES	177.932.713.128.504

Fuente: Información FNPSM.
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM

De acuerdo con la Ley 1940 de 2018 de Presupuesto General de Nación y la desagregación de los aportes del Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018, se asignaron al Ministerio de Educación Nacional los recursos por transferir al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Al respecto, el presupuesto inicial fue por \$11.756.563.943.000 para la vigencia 2019.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo Directivo, mediante el Acuerdo N° 03 del 27 de marzo de 2019, aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos del FOMAG vigencia 2019 de la siguiente manera:

Cuadro N° 3. Presupuesto FOMAG según Fuentes de Ingreso
 Cifras en pesos

POR TRANSFERENCIAS	11.141.167.655.000
Nación	8.833.023.712.000
Departamentos y Municipios	2.308.143.943.000
DE PROPIEDAD DEL FONDO	615.396.288.000
12% mesada pensional	592.846.288.000
Rendimientos de inversión	22.550.000.000
TOTAL	11.756.563.943.000

Fuente: Presupuesto FOMAG
 Elaboró: Equipo Auditor CGR

El presupuesto fue ejecutado y ajustado, presentando una adición presupuestal por \$623.024.805.413 y reducción por \$80.200.531.360, con lo cual el presupuesto definitivo fue de \$12.299.388.217.053. Este presupuesto fue evaluado en un 100% en lo referente a las fases de planeación, programación y modificaciones.

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto de ingresos del Fondo presentó un recaudo definitivo de \$12.190.254.345.144. El 95% de este recaudo (\$11.332 millones), corresponde a transferencias (el 70,28% son transferencias de la Nación y el 29,72% transferencias de los departamentos y municipios); el 5% restante (\$542.824 millones) corresponde a recursos propios del Fondo.

Cuadro N° 4. Presupuesto de Ingresos Vigencia 2019 – FOMAG

Cifras en pesos

CÓDIGO	CONCEPTO	APROPIACIÓN FINAL 2019	TOTAL	DIFERENCIA	% EJECUCIÓN
03-04-02-083	1.RECURSOS PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, PREVIA REVISIÓN FALTANTE DE CESANTÍAS	688.944.274.053	640.100.940.720	48.843.333.333	92,91%
03-03-04-049-10	Recursos aporte Nación, corte de cuentas para Cesantías.	688.944.274.053	640.100.940.720	48.843.333.333	92,91%
	Sanción por mora (Ley 1955 de 2019 y Decreto 2020 de 2019)	440.000.000.000	301.009.010.000	138.990.990.000	68,41%
03-04-02-007	2.FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (DE PENSIONES)	7.332.074.468.640	7.351.009.433.307	-18.934.964.667	100,26%
03-04-02-007-10	El 12% de aporte patronal adicional para salud y pensiones de la Ley 812 de 2003.	1.024.535.000.000	1.024.535.000.000	0	100,00%
03-04-02-007-10	Aporte Revisión corte de cuentas Nación para Pensiones.	3.960.776.000.000	3.960.776.000.000	0	100,00%
	Adición vigencia 2018 Aporte Nación Pensiones Resolución 5876 del 26 de diciembre de 2018	100.000.000.000	100.000.000.000	-	100,00%
03-04-02-007-16	Amortización deuda de los entes territoriales.	1.200.000.000.000	1.167.376.119.145	32.623.880.855	97,28%
03-04-02-007-17	El 12 % de cada mesada pensional, incluidas las adiciones, como aporte de los pensionados.	512.645.756.640	533.389.552.777	-20.743.796.137	104,05%
03-04-02-007-17	Rendimientos de Inversión	22.550.000.000	24.574.793.784	-2.024.793.784	108,98%
03-04-02-007-17	El 4% del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo	493.910.941.643	517.637.055.803	-23.726.114.160	104,80%
03-04-02-007-17	Cuotas personales de inscripción equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado y una tercera parte de sus posteriores aumentos	17.656.770.357	22.720.911.798	-5.064.141.441	128,68%
03-04-02-031	3.FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (NO DE PENSIONES) – SALUD	1.530.225.531.360	1.498.115.808.537	32.109.722.823	97,90%
03-04-02-031-10	El 12% de aporte patronal adicional para salud y pensiones de la Ley 812 de 2003.	518.583.000.000	518.583.000.000	0	100,00%
03-04-02-031-17	El 12 % de cada mesada pensional, incluidas las adiciones, como aporte de los pensionados.	500.074.243.360	445.804.037.615	54.270.205.745	89,15%
03-04-02-031-17	Cuotas personales de inscripción equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado y una tercera parte de sus posteriores aumentos	17.656.770.357	16.091.715.119	1.565.055.238	91,14%
03-04-02-031-17	El 4% del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo	493.911.517.643	517.637.055.803	-23.725.538.160	104,80%
3-3-5-001-001	4.SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGUN APROPIACIÓN DISTRIBUCIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	2.308.143.943.000	2.400.019.152.580	66.088.159.321	97,14%
3-3-5-001-001	Salud: El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	445.775.269.000	431.336.761.645	14.438.507.355	96,76%
3-3-5-001-001	Pensión: El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	635.696.901.625	609.031.693.841	26.665.207.784	95,81%
3-3-5-001-001	Cesantías: El equivalente a una doceava (8.33%) anual liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.	1.226.671.772.375	1.201.687.328.194	24.984.444.182	97,96%
3-3-5-001-001	Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros	-	157.963.368.900	-157.963.368.900	-
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS		12.299.388.217.053	12.190.254.345.144	109.133.871.909	99,11%

Fuente: Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El presupuesto de ingresos para la vigencia 2019, se calculó teniendo en cuenta el número de afiliados a 31 de diciembre de 2018 y aplicando el incremento a la nómina de prestaciones económicas para la vigencia 2019, indicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional. A estas cifras se les agrega el valor de las mesadas atrasadas y reliquidaciones, para determinar el recaudo total de la vigencia, así como, la recuperación de las deudas con las entidades territoriales.

Se destaca que en sesión del 9 de diciembre de 2019, el Consejo Directivo de Fomag, en cumplimiento del Decreto 2020 de 2019 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autoriza adición al presupuesto de Fomag, para financiar el pago de las sanciones por mora para el pago de las cesantías causadas a diciembre de 2019 por \$440.000.000.000. Para esto el gobierno ordena la emisión de títulos TES Clase B y define la operación, las reglas de negociación y pago de las mismos.

Presupuesto de Gastos

El rubro de mayor cuantía en el presupuesto de gastos para la vigencia 2019, es el de Prestaciones Económicas con \$10.252.264.802.068, para atender las mesadas pensionales para la vigencia 2019 por \$7.896.648.755.640, es decir, el 77% de las prestaciones económicas que el Fondo reconoce a sus afiliados. Estas incluyen pensiones por jubilación, vejez, invalidez, sustitución y reliquidación; adicionalmente, las cuotas partes pensionales, devoluciones a las Secretarías de Educación por mayores giros de aportes y mesadas atrasadas.

Cuadro N° 5. Presupuesto de Gastos Vigencia 2019 – FOMAG

Cifras en pesos

Descripción de Rubros	APROPIACIÓN 2019	MODIFICACIONES	APROPIACIÓN FINAL 2019	EJECUCIÓN CRP	SALDO PRESUPUESTAL	% EJECUCIÓN
- Contratos de Servicios Médicos.	1.581.119.344.000	79.700.531.360	1.660.819.875.360	1.655.526.784.401	5.293.090.959	99,68%
- Defensor del Usuario en Salud	3.099.000.000		3.099.000.000	-	3.099.000.000	0,00%
- Implementación Decreto 1655	36.000.000.000		36.000.000.000	13.686.852.000	22.313.148.000	38,02%
- Auxilios, Indemnizaciones y Seguros.	71.077.813.000		71.077.813.000	8.409.682.894	62.668.130.106	11,83%
- Para Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.	205.004.112.000		205.004.112.000	172.452.072.309	32.552.039.691	84,12%
Subtotal Salud	1.896.300.269.000	79.700.531.360	1.976.000.800.360	1.850.075.391.604	125.925.408.756	93,63%
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación).	7.976.849.287.000	-80.200.531.360	7.896.648.755.640	7.896.648.755.640	0	100,00%
- Cesantías Definitivas.	577.745.306.000	-67.679.776.372	510.065.529.628	510.065.529.628	-	100,00%
- Sentencias y Conciliaciones	200.000.000.000	-189.209.008.871	10.790.991.129	10.790.991.129	-	100,00%
- Cesantías Parciales.	748.126.552.000	430.216.359.723	1.178.342.911.723	1.178.342.911.723	0	100,00%
- Intereses sobre Cesantías.	291.992.498.000	-75.575.884.052	216.416.613.948	214.619.579.357	1.797.034.591	99,17%
- Sanción por mora (Ley 1955 de 2019 y Decreto 2020 de 2019)		440.000.000.000	440.000.000.000	440.000.000.000	-	100,00%

Descripción de Rubros	APROPIACIÓN 2019	MODIFICACIONES	APROPIACIÓN FINAL 2019	EJECUCIÓN CRP	SALDO PRESUPUESTAL	% EJECUCIÓN
Subtotal Prestaciones económicas	9.794.713.643.000	457.551.159.068	10.252.264.802.068	10.250.467.767.476	1.797.034.592	99,98%
Otros Gastos :						
- Comisión Contrato de Fiducia	59.771.376.000		59.771.376.000	59.771.376.000	-	100,00%
- Renovación licencias Oracle (Cláusula 6, literal F del Otrosí al Contrato de Fiducia de 2006)	46.005.000		46.005.000	46.005.000	-	100,00%
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación	3.000.000.000	5.072.583.625	8.072.583.625	7.810.508.250	262.075.375	96,75%
Firma digital para tramite de documentos en el aplicativo Pisis Propiedad del Ministerio de Salud - Decreto 1056 del 2015 y procesos de Fallecidos.	450.000		450.000	-	450.000	0,00%
- Defensa Judicial Procesos Judiciales	2.500.000.000	500.000.000	3.000.000.000	2.541.204.494	458.795.506	84,71%
- Actualización cálculo actuarial	232.200.000		232.200.000	216.000.000	16.200.000	93,02%
Subtotal Otros gastos	65.550.031.000	5.572.583.625	71.122.614.625	70.385.093.744	737.520.881	98,96%
PRESUPUESTO DE GASTOS	11.756.563.943.000	542.824.274.053	12.299.388.217.053	12.170.928.252.825	128.459.964.228	98,96%

Fuente: Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

En relación con el rubro Prestaciones de Servicios Médico - Asistenciales, la representatividad la tiene el rubro Contratos de servicios médicos, con una ejecución de \$1.655.526.784.401, equivalente al 14% del total del gasto, consistente en los pagos por cápita, alto costo, promoción y prevención, salud ocupacional, consultorías y tutelas.

En el uso de los recursos asignados, se determina el pago a las prestaciones de servicios médicos descritos en las notas del anteproyecto, las prestaciones económicas correspondientes a pensiones cesantías definitivas y parciales, así como los intereses a las cesantías.

En el rubro de Otros Gastos, se atienden pagos por la comisión del contrato de fiducia, contratación para la gestión de recaudo de cartera y actualización cálculo actuarial. Para este rubro el Consejo Directivo en sesión extraordinaria de junio de 2019, autorizó trasladar \$5.072 millones del rubro implementación, Decreto 1655 al rubro Digitalización de expedientes Secretarías de Educación, con el fin de complementar los recursos correspondientes para adelantar el proceso contractual.

Rezago Presupuestal

El Manual de Presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ML-GNE-01-001 detalla las directrices para la constitución de la reserva presupuestal y de la cuenta por pagar. Se informa al Consejo Directivo de FOMAG,

su existencia y el rezago presupuestal hace parte de la presentación de la ejecución presupuestal de la vigencia anterior.

Rezago presupuestal 2018

Cuadro N° 6. Cuentas por Pagar 2018 Ejecutadas en la Vigencia 2019

Cifras en pesos

RUBRO	CUENTA POR PAGAR 2018	EJECUCIÓN ACUMULADO A DICIEMBRE 2019	SALDO CUENTA POR PAGAR	% EJECUCIÓN
CONTRATOS DE SERVICIOS MÉDICOS	28.845.240.806	6.914.684.063	21.930.556.744	23,97%
AUXILIOS, INDEMNIZACIONES Y SEGUROS	9.821.800.087	1.612.503.016	8.209.297.071	16,42%
TOTAL PRESTACIÓN DE SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES:	38.667.040.893	8.527.187.079	30.139.853.815	22,05%
PENSIÓN	126.014.320	111.844.280	14.170.040	88,76%
CESANTÍAS DEFINITIVAS	2.857.963.646	2.713.294.899	144.668.747	94,94%
CESANTÍAS PARCIALES	4.870.482.969	4.858.354.833	12.128.136	99,75%
INTERESES CESANTÍAS	1.203.724	1.203.724		100,00%
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS:	7.855.664.660	7.684.697.737	170.966.923	97,82%
COMISION FIDUCIARIA	3.245.247.774	2.698.403.172	546.844.602	83,15%
DIGITALIZACION DE EXPEDIENTES	4.058.705		4.058.705	0,00%
TOTAL OTROS GASTOS – PENSIONES	3.249.306.479	2.698.403.172	550.903.307	83,05%
TOTAL CXP VIGENCIA 2018	49.772.012.032	18.910.287.988	30.861.724.045	37,99%

Fuente: Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De las cuentas por pagar vigencia 2018 por \$49.772.012.032, y de las cuales se ejecutó el 37,99%, equivalente a \$18.910.287.988, quedó un saldo de \$30.861.724.045, por razón de los contratos de prestación de servicios de salud que aún no se han liquidado.

Cuadro N° 7. Reservas Presupuestales de Gastos 2018 Ejecutadas Vigencia 2019

Cifras en pesos

RUBRO	RESERVA PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN ACUMULADA A DICIEMBRE 2019	SALDO RESERVA PRESUPUESTAL	% EJECUCIÓN	% SALDO PTE EJECUTAR
CONTRATOS DE SERVICIOS MÉDICOS	425.057.069.419	26.498.251.298	398.558.818.121	6,23%	93,77%
PARA FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA EN SALUD	17.792.785.673	14.980.027.657	2.812.758.016	84,19%	15,81%
AUXILIOS, INDEMNIZACIONES Y SEGUROS	29.971.253.079	28.183.646.887	1.787.606.192	94,04%	5,96%
TOTAL PRESTACIÓN DE SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES:	472.821.108.171	69.661.925.842	403.159.182.329	14,73%	85,27%
PENSIÓN	300.000	-	300.000	0,00%	100%
CESANTÍAS DEFINITIVAS	41.804.070.803	41.305.239.412	498.831.391	98,81%	1,19%
CESANTÍAS PARCIALES	42.206.351.171	42.206.351.171	-	100,00%	0,00%
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS:	84.010.721.974	83.511.590.583	499.131.391	99,41%	0,59%
DIGITALIZACION DE EXPEDIENTES	3.385.784.753	3.305.955.151	79.829.602	97,64%	2,36%
TOTAL OTROS GASTOS	3.385.784.753	3.305.955.151	79.829.602	97,64%	2,36%
TOTAL VIGENCIA 2018	560.217.614.898	156.479.471.576	403.738.143.322	27,93%	72,07%

Fuente: Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2018 por \$560.217.614.898, presentaron una ejecución del 27,93%, equivalente a \$156.479.471.576, quedando un saldo por ejecutar de \$403.738.143.322, debido a la no conclusión de la liquidación de los contratos de salud.

Rezago presupuestal 2019

Para la vigencia 2019, el FOMAG constituyó cuentas por pagar por \$149.616.349.711, para ser ejecutadas durante la vigencia 2020.

Se constituyeron reservas presupuestales por \$946.869.336.311 en la vigencia 2019, que serán ejecutadas durante la vigencia 2020, conformadas por los siguientes conceptos:

Cuadro N° 8. Reservas Presupuestales Constituidas en la Vigencia 2019
Cifras en pesos

RUBRO	VALOR RESERVA
CONTRATOS DE SERVICIOS MÉDICOS	13.213.030.617
IMPLEMENTACIÓN DECRETO 1655	13.686.852.000
TOTAL PRESTACIÓN DE SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES:	26.899.882.617
PENSIÓN	353.419.870.765
CESANTÍAS DEFINITIVAS	32.317.674.041
CESANTÍAS PARCIALES	88.034.324.990
SANCIÓN POR MORA	440.000.000.000
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS:	913.771.869.796
COMISION FIDUCIARIA	701.341.908
LICENCIAS ORACLE	7.345.336
DIGITALIZACION DE EXPEDIENTES	5.221.633.105
DEFENSA JUDICIAL CON CARGO AL FONDO	142.019.850
ACTUALIZACION CÁLCULO ACTUARIAL	125.243.697
TOTAL OTROS GASTOS	6.197.583.897
TOTAL VIGENCIA 2019	946.869.336.311

Fuente: Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Muestra Presupuestal

De acuerdo con la materialidad cuantitativa establecida, se determinaron los siguientes rubros para su análisis:

Cuadro N° 9. Muestra Presupuestal – Ingresos
Cifras en pesos

CÓDIGO	CONCEPTO	EJECUCIÓN DEFINITIVA
03-04-02-083	1. Recursos para transferir al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, previa revisión faltante de cesantías	640.100.940.720
30-04-02-007	2. Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Pensiones	7.351.009.433.307
03-04-02-031	3. Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (no de pensiones) – Salud	1.498.115.808.537
3-3-5-001-001	4. Sistema General de Participaciones según apropiación distribución ministerio de educación nacional	2.400.019.152.580
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS		12.190.254.345.144

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Cuadro N° 10. Muestra Presupuestal – Gastos

Cifras en pesos

CÓDIGO	CONCEPTO	EJECUCIÓN DEFINITIVA
	SERVICIOS DE SALUD	
031111001	Contratos de Servicios Médicos.	640.100.940.720
	PRESTACIONES ECONÓMICAS	
31211001	Pensiones	7.896.648.755.640
31211002	Cesantías Definitivas	510.065.529.628
31211006	Cesantías Parciales	1.178.342.911.723
31211009	Sanción por mora Ley 1955/19 – Decreto 2020/19	440.000.000.000
	OTROS GASTOS	
31311009	Defensa Judicial Procesos Judiciales	2.541.204.494
31311007	Actualización Cálculo Actuarial	216.000.000
	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	11.683.341.185.886

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Cada uno de los anteriores rubros se evaluaron de manera selectiva y bajo la normatividad que aplica en el FNPSM en materia presupuestal: Decreto 111 de 1993 (Principios), Ley 91 de 1989; Decreto 196 de 1995; Ley 715 de 2001; Ley 812 de 2003; Concepto de la Dirección General de la Nación y disposiciones del Consejo Directivo mediante emisión de Acuerdos. Así como los procedimientos y ejecución del contrato de Fiducia.

Para efectos del rezago presupuestal, se verificó selectivamente la adecuada constitución y aprobación de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar, así como, los soportes correspondientes a la ejecución en la vigencia 2019. Lo anterior, tomando como referencia la normatividad referida por el Fomag.

Contratación

En materia de contratación derivada y de salud ocupacional, durante la vigencia 2019 se celebraron 13 contratos por \$22.780.485.874, de los cuales se pagaron \$3.994.250.381. Adicionalmente, en la vigencia 2019 se efectuaron pagos por \$1.730.806.684.056, correspondientes a 15 contratos de salud y de contratación derivada celebrados en vigencias anteriores. En total se pagaron \$1.734.800.934.437 durante esa vigencia. Se revisaron los siguientes contratos:

Cuadro N° 11. Contratación Rubro 031111001 FNPSM 2019

Cifras en pesos

No. CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO A 31/12/2019	ESTADO
12076-020-2016	Vega Preciado SAS	Defensa jurídica proceso arbitral Cosmitet Ltda.	123.045.595	123.045.595	Liquidado
12076-025-2016	Vega Preciado SAS	Defensa jurídica proceso arbitral UT Magisterio.	12.798.200	12.798.200	Liquidado
12076-012-2017	UT Tolihuala	Prestación de servicios médico asistenciales.	332.651.549.795	104.702.167.995	En ejecución
12076-006-2017	Cosmitet Ltda	Prestación de servicios médico asistenciales.	498.328.312.734	173.822.451.448	En ejecución
12076-011-2017	UT Salud Sur 2	Prestación de servicios médico asistenciales.	348.616.616.918	103.914.687.971	En ejecución

No. CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO A 31/12/2019	ESTADO
12076-002-2017	UT Medisalud	Prestación de servicios médico asistenciales.	369.639.232.630	103.660.691.156	En ejecución
12076-008-2017	UT del Norte Región 5	Prestación de servicios médico asistenciales.	649.682.918.050	195.556.971.690	En ejecución
12076-007-2017	Organización Clínica General del Norte S.A.	Prestación de servicios médico asistenciales.	523.599.019.923	180.691.586.453	En ejecución
12076-003-2017	UT Red Integrada Foscal – CUB	Prestación de servicios médico asistenciales.	660.349.972.575	213.112.817.668	En ejecución
12076-010-2017	Red Vital UT	Prestación de servicios médico asistenciales.	706.231.612.202	233.361.956.016	En ejecución
12076-009-2017	Cosmitet Ltda Eje cafetero	Prestación de servicios médico asistenciales.	310.654.120.312	118.681.164.781	En ejecución
12076-013-2017	UT Servisalud San José	Prestación de servicios médico asistenciales.	882.022.928.663	302.745.809.165	En ejecución
12076-016-2017	Ortegón Pulido Asociados SAS	Defensa jurídica proceso arbitral Comfachocó, Emcosalud y otros.	285.600.000	109.480.000	En ejecución
12076-012-2018	Gerizim Salud y seguridad en el Trabajo	Contratar personas jurídicas que presten servicios de salud ocupacional.	632.227.549	503.860.000	En liquidación
12076-001-2019	Escallón Morales y Asociados SAS	Defensa jurídica proceso arbitral 15849	705.834.322	511.588.224	Liquidado
12076-006-2019	Gerizim Salud y seguridad en el Trabajo	Adelantar contratación para el desarrollo e implementación de las actividades del sistema de seguridad y salud en el trabajo y sus respectivos programas	2.185.370.000	755.420.000	En ejecución
12076-007-2019	Gerizim Salud y seguridad en el Trabajo	Adelantar contratación para el desarrollo e implementación de las actividades del sistema de seguridad y salud en el trabajo y sus respectivos programas	1.792.950.000	1.191.860.000	En ejecución
12076-008-2019	Gerizim Salud y seguridad en el Trabajo	Adelantar contratación para el desarrollo e implementación de las actividades del sistema de seguridad y salud en el trabajo y sus respectivos programas	2.008.470.000	1.165.910.000	En ejecución
12076-010-2019	Gerizim Salud y seguridad en el Trabajo	Adelantar contratación para el desarrollo e implementación de las actividades del sistema de seguridad y salud en el trabajo y sus respectivos programas	2.450.730.000	434.410.000	En ejecución
VALOR TOTAL			5.291.973.309.468	1.735.058.676.362	

Fuente: Respuesta Oficio CDSS-AFFNPSM-01, puntos 32 y 33: Bases de datos contratos celebrados y contratos pagados 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De dichos contratos se verificó la documentación precontractual, contractual y post contractual.

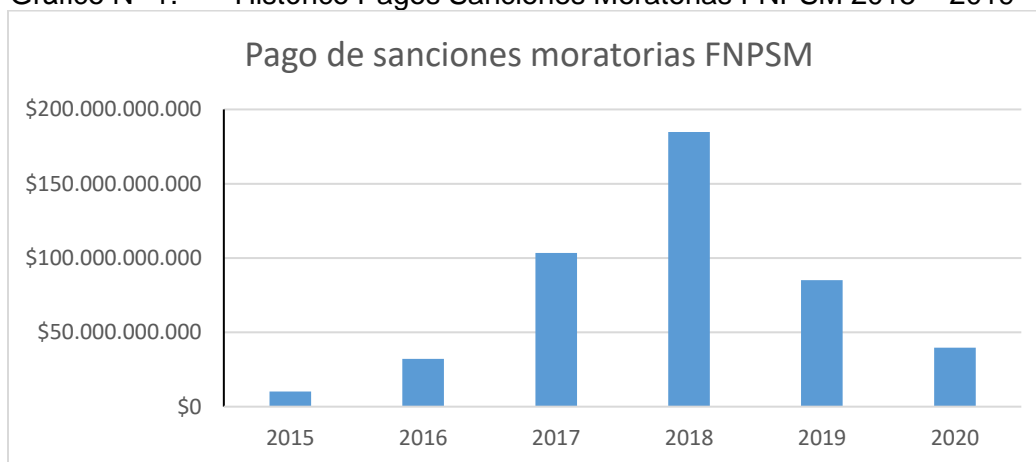
Cesantías Definitivas

De conformidad con información reportada por Fiduprevisora S.A., el rubro 031211002 Cesantías Definitivas, corresponde al valor pagado a los docentes afiliados al FNPSM, por concepto de cesantías definitivas, sanciones por mora e intereses moratorios por fallos de cesantías definitivas.

Se revisó el pago de sanciones por mora por el pago inoportuno de cesantías definitivas, así como el pago de intereses moratorios, por el cumplimiento inoportuno de fallos judiciales.

El pago de sanciones moratorias ha sido recurrente por parte de Fiduprevisora S.A., con los recursos administrados correspondientes al FNPSM:

Gráfico N° 1. Histórico Pagos Sanciones Moratorias FNPSM 2015 – 2019



Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 6.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Sanción por Mora Ley 1955/19 – Decreto 2020/19

Se estableció que durante la vigencia 2019 dicho rubro no se ejecutó, razón por la cual se constituyó como reserva presupuestal.

Según respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General punto 5, la proyección de lo que se podría llegar a pagar por concepto de sanción por mora, sin perjuicio de la prescripción de las sanciones, asciende a:

Cuadro N° 12. Proyección Sanciones a Pagar FNPSM

Cifras en pesos

VIGENCIA PAGO CESANTÍA	No. CASOS	VALOR SANCIÓN MORATORIA A PAGAR
2014	34.749	270.473.487.523
2015	40.383	277.784.033.632
2016	52.423	449.136.850.288
2017	37.987	206.268.447.514
2018	37.463	219.858.989.554
2019	34.200	173.396.146.611
TOTAL	237.205	1.596.917.955.122

Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 5.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El valor de los TES emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue de \$439.999.823.568,00, es decir \$176.432 por debajo de lo señalado por el Decreto 2020 de 2019.

Gastos Defensa Judicial

De conformidad con lo estipulado en la cláusula Sexta “Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificado por el otrosí del 18 de junio de 2010 y por el numeral 17 del otrosí de 22 de junio de 2017:

4.15.1 La Fiduciaria se obliga dentro de los treinta (30) días calendario de cada vigencia fiscal, a presentar al MEN el plan de defensa judicial, que desarrollará con el fin de garantizar la atención adecuada de las controversias que se susciten por causa o con ocasión de cumplimiento de los objetivos del Fondo. Para los casos de tribunales de arbitramento o procesos especiales, y en aquellas circunstancias excepcionales que requieran la contratación de abogados de una determinada especialidad o experiencia, se le comunicará dichos requerimientos al Consejo Directivo dentro del plan de defensa judicial mencionado, con el fin que decida sobre la afectación de los recursos del Fondo para el pago de los honorarios y gastos judiciales correspondientes.

4.15.2 Realizar la representación judicial y extrajudicial del Fondo en calidad de vocera y administradora del Fondo, así como la defensa del MEN, siempre y cuando este último haya sido demandado o vinculado por asuntos inherentes al Fondo, lo anterior en desarrollo del objeto contractual y los parámetros legales para la administración de patrimonios autónomos. La representación judicial se realizará, sin importar su condición de demandada o demandante, dentro de los procesos activos a trámites que se adelanten ante autoridades judiciales, jurisdiccionales, coactivas, el Ministerio Público y tribunales de arbitramento.

En desarrollo de esta obligación, la Fiduciaria contará con cargo a la comisión fiduciaria, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa del Fondo y del MEN, en aquellos asuntos relacionados con el Fondo, asumiendo los gastos derivados de la defensa como son la expedición de los poderes, publicaciones, pólizas y demás que se requieran para la debida defensa del MEN y el fondo.

Es así como los recursos registrados en el rubro de gastos a cargo del FNPSM, corresponden a procesos previamente autorizados por el Consejo Directivo, por tratarse de procesos arbitrales o especiales, con ocasión de su cuantía, impacto del fallo en contra o especialidad y experiencia de los abogados contratados.

Por lo tanto, aparte de los contratos de defensa judicial en procesos arbitrales contra las UT bajo el rubro de contratos médicos, se revisó el siguiente contrato, que forma parte de la muestra contractual:

Cuadro N° 13. Contratación Rubro 031311009 FNPSM 2019

Cifras en pesos

No. CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO A 31/12/2019	ESTADO
12076-012-2019	Zasimm SAS	Defensa jurídica proceso de arbitraje 117072	178.500.000	44.625.000	En ejecución
VALOR TOTAL			178.500.000	44.625.000	

Fuente: Respuesta Oficio CDSS-AFFNPSM-01, puntos 32 y 33: Bases de datos contratos celebrados y contratos pagados 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De dichos contratos se verificó la documentación precontractual, contractual y post contractual.

Lo anterior, de conformidad con lo registrado en el Acta de Comité Jurídico del MEN de 8 de mayo de 2019, según el cual se pueden pagar con recursos del FNPSM, la contratación de procesos especiales según los criterios de especialidad de los profesionales a contratar, la cuantía del proceso o el impacto del posible fallo adverso.

Actualización Cálculo Actuarial

De dicho rubro, se verificaron los siguientes contratos, que forman parte de la muestra contractual:

Cuadro N° 14. Contratación Rubro 031311007 FNPSM 2019

Cifras en pesos

No. CONTRATO	OBJETO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO A 31/12/2019	ESTADO
12076-002-2019	Cálculo actuarial a 31 diciembre 2017 del pasivo a cargo del FNPSM, las ET y Nación	108.000.000	54.000.000	Liquidado
12076-013-2019	Cálculo actuarial a 31 diciembre 2018 del pasivo a cargo del FNPSM, las ET y Nación	108.000.000	-	En ejecución
TOTAL		216.000.000	54.000.000	

Fuente: Respuesta Oficio CDSS-AFFNPSM-01, puntos 32 y 33: Bases de datos contratos celebrados y contratos pagados 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De dichos contratos se verificó la documentación precontractual, contractual y post contractual.

1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El artículo 3 de la Ley 91 de 1989 dispuso la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos

recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional.

De acuerdo con el artículo 6º de la citada Ley, el Consejo Directivo del FOMAG está constituido de la siguiente forma:

“Artículo 6º.-*En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, integrado por los siguientes miembros:*

1. *El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro, quien lo presidirá.*
2. *El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
3. *El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado.*
4. *Dos representantes del magisterio, designados por la organización gremial nacional que agrupe el mayor número de asociados docentes.*
5. *El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz, pero sin voto.”*

Así mismo, de acuerdo con el artículo 7º se establecieron las funciones del Consejo Directivo, así:

1. *Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.*
2. *Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo.*
3. *Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.*
4. *Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos.*
5. *Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación.*
6. *Las demás que determine el Gobierno Nacional. Reglamentado por el Decreto Nacional 2831 de 2005”.*

En consonancia con lo anterior, es dable señalar que las responsabilidades se constituyen a cargo de los sujetos que intervienen en el proceso de trámite, reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes adscritos al Fondo, del cual se desprenden básicamente tres esquemas funcionales:

- **De administración y dirección**, representado en los miembros que integran el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (artículo 6 de la Ley 91 de 1989).
- **De gestión operativa e instructiva por delegación**, (impulsan las etapas del procedimiento administrativo) representado en las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas (Ley 91 de 1989, artículo 9; y Capítulo II artículos 2, 3 y 4 del Decreto 2831 de 2005).
- **De conducción o manejo**, representado en la entidad Fiduciaria, que conforme al contrato de fiducia mercantil administra los recursos del Fondo (artículo 3 de la Ley 91 de 1989 y artículo 5 del Decreto 2831 de 2005).

En cumplimiento de las normas precedentes, para la administración de los recursos del Fondo, el Ministerio de Educación Nacional, por delegación del Gobierno Nacional, celebró contrato de fiducia mercantil con la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. el 21 de junio de 1990, al cual se le han efectuado ajustes, modificaciones, prórrogas y adiciones. Sobre el particular, el contrato ha sido prorrogado en sucesivas ocasiones, la última de ellas mediante otrosí del 27 de diciembre de 2019, el cual prorroga el término de duración hasta el 31 de diciembre de 2020.

Los artículos 57, 199 y 237 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”), contemplan varias consideraciones referidas al FOMAG, en los siguientes temas:

1. Eficiencia en la Administración de los Recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
2. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
3. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la

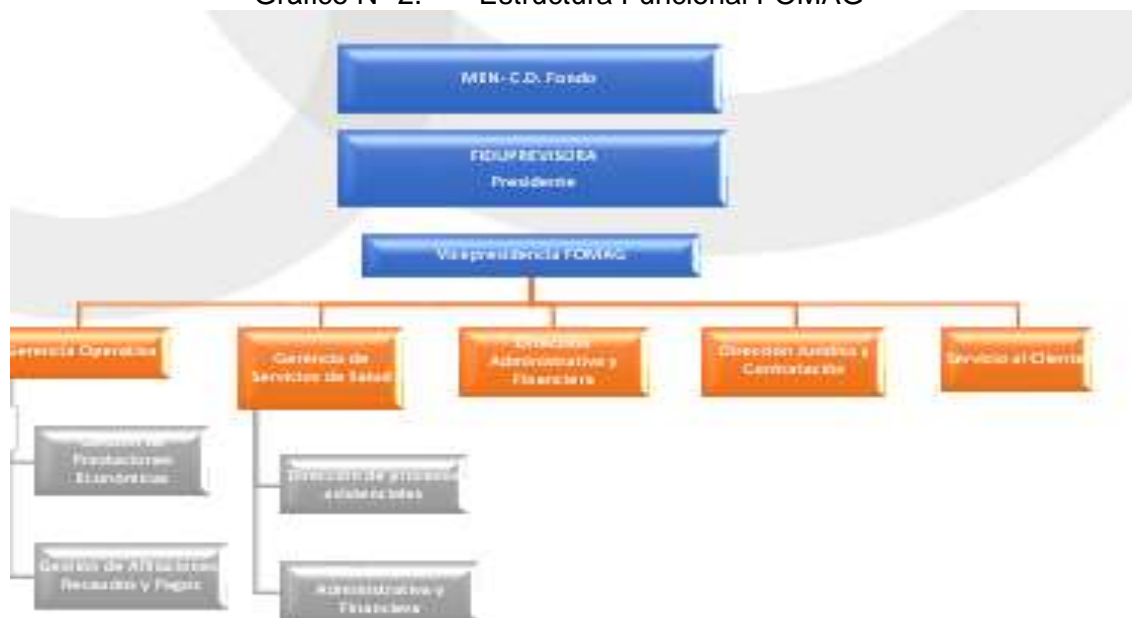
Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

4. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente párrafo.
5. Financiación de obligaciones pensionales con recursos del Fonpet. Adicional a lo establecido en las normas vigentes, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) las entidades territoriales podrán pagar las siguientes obligaciones: 1) La deuda con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) por concepto del pasivo pensional corriente del Sector Educación; 2) Las cuotas partes pensionales corrientes de la vigencia en curso, a las entidades públicas acreedoras y, 3) Las mesadas pensionales corrientes de la vigencia a cargo de la administración central territorial.
6. Con el fin de contribuir a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Gobierno nacional definirá los criterios y los plazos para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo.
7. Para financiar los valores aprobados por este mecanismo y las deudas reconocidas en el proceso liquidatorio de Caprecom y los contratos de salud del Fomag liquidados en la vigencia 2019, serán reconocidos como deuda pública y podrán ser pagadas con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público.

Estructura Funcional

Para cumplir los objetivos en la Fiduprevisora S.A. se ha definido la siguiente estructura funcional:

Gráfico N° 2. Estructura Funcional FOMAG



Fuente: FOMAG.

En 2019, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, presenta la siguiente estructura organizacional:

Gráfico N° 3. Estructura Vicepresidencia FOMAG



Fuente: FOMAG.

La gestión del Fondo se define en los siguientes procesos:

Afiliaciones: Afiliar a los docentes, beneficiarios y cotizantes dependientes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con sus respectivas novedades, con el fin de prestar los servicios médicos asistenciales y el reconocimiento de las prestaciones sociales a que tienen derecho, previa validación del cumplimiento de los requisitos legales, todo enmarcado dentro de las condiciones del contrato de fiducia suscrito con el MEN.

Prestaciones Económicas

Cesantías: Prestación social de atención inmediata que se reconoce a los docentes por el tiempo de servicio laborado en la entidad nominadora. La administración debe reconocerla y pagarla dentro de los plazos establecidos en las leyes (Ley 1071 de 2006). Se clasifican en parciales, reconocidas para atender una necesidad básica, determinada por la ley, y definitivas, que se entienden como el derecho que adquiere todo docente al momento del retiro definitivo del servicio.

Pensiones: Se entiende como salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante su vida laboral, con la concurrencia del factor edad. Ver Sentencia Rad. C-177 de 1998. Corte Constitucional. Debe tenerse en cuenta que dicho derecho se adquiere de forma temporal o vitalicia que cumpla con los requisitos de edad y tiempo de servicio, o que fallezca y deje causado el derecho.

Clasificación:

- 1) **Ordinaria de Jubilación** – Ley 91 de 1989
- 2) **Por aportes** – Ley 91 de 1989
- 3) **Invalidez** – Ley 91 de 1989
- 4) **Retiro por vejez** – Ley 91 de 1989
- 5) **Post Mortem 18 años** – Ley 91 de 1989

- 6) **Post Mortem 20 años** – Ley 91 de 1989
- 7) **Vejez Ley 100** – Ley 812 de 2003
- 8) **Invalidez ley 100** – Ley 812 de 2003
- 9) **Sobrevivientes** – Ley 812 de 2003

Administración de servicios de salud: Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación mediante una metodología basada en riesgos, que permitan verificar el estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratistas, para la implementación de las acciones correspondientes y la gestión para la autorización de los pagos derivados de la prestación del servicio.

Continúa con la realización de actividades de seguimiento y evaluación de la prestación de los servicios de salud y la gestión integral del riesgo por parte de los Operadores de Salud, para los afiliados y beneficiarios del FOMAG, con el fin de identificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los componentes salud, administrativo y financiero. Finaliza con la entrega y análisis de los informes de auditorías y supervisión, para evidenciar el cumplimiento de las obligaciones

contractuales, el funcionamiento del plan integral de salud, la definición y seguimiento a los planes de acción establecidos por los Contratistas de Servicios de Salud y Seguridad y Salud en el Trabajo, y la emisión del certificado de cumplimiento para dar lugar a la autorización de pagos producto de servicios prestados y/o proceso de conciliación de pagos.

Gestión jurídica y contratación: Gestionar la contratación derivada con recursos del Fondo, consistente en la digitalización certificada de expedientes de prestaciones económicas y fallos, la defensa judicial en casos previamente aprobados por el Consejo Directivo (procesos arbitrales y especiales), cálculo actuarial del pasivo prestacional a cargo del Fondo y desarrollo e implementación de las actividades del sistema de seguridad y salud en el trabajo y sus respectivos programas.

La gestión jurídica se realiza por parte de Gestión Judicial para la atención de los procesos especiales, que no versen sobre prestaciones económicas, atendiendo los criterios de: cuantía, especificaciones de la defensa técnica y el impacto de un eventual fallo adverso; así mismo, se encarga de las conciliaciones prejudiciales y los requerimientos judiciales.

Por otra parte, la Unidad de Defensa Judicial adelanta la defensa judicial para los procesos que versan sobre prestaciones económicas, incluyendo sanciones moratorias y la depuración de títulos de depósito judicial y remanentes. Adicionalmente, el Grupo Jurídico y de Contratación del Fondo brinda apoyo en la fase precontractual para la contratación derivada y de los servicios de salud a cargo del FNPSM, así como en su liquidación.

En cuanto a la defensa judicial, la información concerniente a los procesos judiciales a 31 de diciembre de 2019 es la siguiente:

Cuadro N° 15. Procesos Activos FOMAG a 31 de diciembre de 2019

Cifras en pesos

CALIFICACIÓN PROBABILIDAD PÉRDIDA	No. PROCESOS	VALOR DE LA PRETENSIÓN	PROVISIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2019
Posible	9.126	681.705.535.881,28	0,00
Probable	20.893	965.266.391.567,97	1.007.533.170.900,66
Remoto	21.249	493.743.592.813,55	0,00
TOTAL	51.268	2.140.715.520.262,81	1.007.533.170.900,66

Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Litigios y Demandas, punto 4 Bases de datos procesos activos FNPSM.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Cuadro N° 16. Pago de Fallos FOMAG Vigencia 2019

Cifras en pesos

CANTIDAD	VALOR PAGO	PAGO INTERESES MORATORIOS
6.175	139.729.307.927	12.537.810.169

Fuente: Respuesta Oficio CDSS-AFFNPSM-01, punto 41 Bases de datos fallos pagados FNPSM 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De los fallos pagados en 2019, 1.738 corresponden a pagos de sanciones moratorias por pago tardío de cesantías parciales o definitivas, por \$25.864.213.883.

Finalmente, de conformidad con respuesta aportada por Fiduprevisora S.A., en 2019 se recuperaron 11 títulos de depósito judicial por \$261.615.198.

Pagos: Revisar el pago validando el cumplimiento de los requisitos de ley y los establecidos contractualmente, así como los soportes exigidos; ingresando al aplicativo financiero y con base en la información registrada en el presupuesto o disponible junto con los soportes de pago suministrados, validar la información del concepto del pago para su liquidación afectando las cuentas contables correspondientes y autorizar la cuenta para la ejecución del pago por la Gerencia de Tesorería, y/o Dirección de FIC.

Vicepresidencia del FOMAG: Dirigir la gestión de administración del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, adelantando la planeación y ejecución del mismo y supervisando el cumplimiento de los términos y obligaciones contraídas en los contratos.

Gerencia de Servicios en Salud

El artículo 5 de la Ley 91 de 1989 contempla como uno de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el *“Garantizar la prestación de los servicios médico asistenciales, para lo cual contratará en cada entidad territorial la prestación de dichos servicios”*.

Esta obligación se instrumentaliza en la Fiduprevisora S.A. a través de la Gerencia de Servicios de Salud, adscrita a la Vicepresidencia de Fondo de Prestaciones, que tiene como objetivo: *“Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación mediante una metodología basada en riesgos, que permitan verificar el estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratistas, para la implementación de las acciones correspondientes y la gestión para la autorización de los pagos derivados de la prestación del servicio”*.

La prestación de los servicios médico-asistenciales desde 2012 y hasta el 28 de febrero de 2018 la realizaron contratistas distribuidos en 5 regiones y al 31 de diciembre de 2019 estos contratos se encuentran en proceso de liquidación.

Durante la vigencia 2019 la Gerencia de Servicios de Salud adelantó el trámite de consolidación final de los aspectos contractuales, técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la liquidación de los contratos de las regiones 1, 3 y 4, con los siguientes aspectos relevantes:

1. Determinación de las obligaciones contractuales, entre otras: la forma de pago, el grupo familiar, el reconocimiento y pago de UPCM, el recobro de facturas por evento; alto costo, tutelas, junta regional de calificación, promoción y prevención.
2. Establecimiento de las bases de datos depuradas de acuerdo con las disposiciones contractuales.
3. Liquidación de la base de datos depurada de acuerdo con el crecimiento de UPCM determinado en la forma de pago y la actualización anual de la UPCM en la vigencia de los contratos en liquidación.
4. Conformación de las bases de datos financieras en las cuales se determine el valor pagado en la ejecución contractual por cada concepto, a fin de cruzar contra los valores depurados de acuerdo con las disposiciones contractuales para determinar saldos a favor y en contra.
5. Cierre de los procesos de auditoría pendiente por parte de los responsables, firma de auditoría de cuentas médicas de alto costo y tutelas, auditoría interna de salud ocupacional, y el cruce correspondiente con las bases de datos depuradas de los usuarios facturados por dichos conceptos en auditoría.
6. Establecimiento de salvedades dentro de las actas de liquidación que permitan mantener abiertas posibilidades de generar procesos legales de recobro contra la Unión Temporal y sus asociados, no obstante, se suscriba el acta de liquidación.
7. Consolidación de los diferentes aspectos en 8 capítulos que conforman las actas de liquidación a fin de abordar los temas transversales de aspectos contractuales, de ejecución y de liquidación.
8. Remisión de los proyectos de acta de liquidación a los operadores y a la aseguradora de los contratistas de las regiones 1, 3 y 4.¹

Se estima que en la vigencia 2020 se realizará el mismo trámite para las regiones 2 y 5.

Para la vigencia 2019 la atención es salud se prestó a través de 10 contratistas distribuidos en el territorio nacional, como lo muestra el siguiente cuadro:

¹ FIDEICOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-12076 - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Notas a los Estados Financieros.

Cuadro N° 17. Contratistas Servicio de Salud FNPSM

REGION	DEPARTAMENTO	CONTRATISTA	No. DE CONTRATO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
REGIÓN 1	HUILA	UNION TEMPORAL TOLIHUILA	12076-012-2017	23/11/2017	22/11/2021
	TOLIMA				
REGIÓN 2	CAUCA	COSMITET LTDA	12076-006-2017	23/11/2017	22/11/2021
	VALLE DEL CAUCA				
REGIÓN 3	CAQUETA	UNION TEMPORAL SALUD SUR 2	12076-011-2017	23/11/2017	22/11/2021
	NARIÑO				
	PUTUMAYO				
REGIÓN 4	BOYACA	UT MEDISALUD	12076-002-2017	1/03/2018	28/02/2022
	CASANARE				
	META				
REGIÓN 5	BOLIVAR	UNION TEMPORAL DEL NORTE REGION 5	12076-008-2017	23/11/2017	22/11/2021
	CORDOBA				
	SUCRE				
REGIÓN 6	ATLANTICO	ORGANIZACIÓN CLINICA GENERAL DEL NORTE S.A.	12076-007-2017	23/11/2017	22/11/2021
	MAGDALENA				
	GUAJIRA				
	SAN ANDRES Y PROVIDENCIA				
REGIÓN 7	ARAUCA	UT RED INTEGRADA FOSCAL - CUB	12076-003-2017	1/03/2018	28/02/2022
	CESAR				
	NORTE DE SANTANDER				
	SANTANDER				
REGIÓN 8	ANTIOQUIA	RED VITAL UT	12076-010-2017	23/11/2017	22/11/2021
	CHOCO				
REGIÓN 9	CALDAS	COSMITET LTDA EJE CAFETERO	12076-009-2017	23/11/2017	22/11/2021
	QUINDIO				
	RISARALDA				
REGIÓN 10	AMAZONAS	UNION TEMPORAL SERVISALUD SANJOSSE	12076-013-2017	23/11/2017	22/11/2021
	VICHADA				
	GUANIA				
	VAUPES				
	GUAVIARE				
	CUNDINAMARCA				
	BOGOTA				

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Estos contratos son objeto de una supervisión basada en riesgos, donde la Gerencia de Servicios de Salud desarrolla la Línea de Supervisión de la Evaluación de la Gestión Integral del Riesgo, mediante la planeación y ejecución de la evaluación, emisión de informes y realimentación a la Gerencia de Servicios de Salud, sobre los resultados del modelo de salud acorde al Procedimiento de Evaluación de la Gestión Integral del Riesgo del Modelo de Salud, anexo al Manual de Auditoría Integral de Fiduprevisora S.A.

Presupuestalmente, desde los gastos, en la vigencia 2019 para los servicios de salud fue apropiado el 16,07% de los recursos por un total de \$1,97 billones de pesos, así:

Cuadro N° 18. Presupuesto de Gastos FOMAG 2019

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	APROPIACIÓN FINAL 2019	%
Subtotal Salud	1.976.000.800.360	16,07%
Subtotal Prestaciones Económicas	10.252.264.802.068	83,36%
Subtotal Otros gastos	71.122.614.625	0,58%
PRESUPUESTO DE GASTOS	12.299.388.217.053	100,00%

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Los recursos apropiados para salud se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro N° 19. Distribución del Presupuesto de Gastos para Salud FOMAG 2019

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	APROPIACIÓN FINAL 2019	%
Contratos de Servicios Médicos	1.660.819.875.360	84,05%
Defensor del Usuario en Salud	3.099.000.000	0,16%
Implementación Decreto 1655	36.000.000.000	1,82%
Auxilios, Indemnizaciones y Seguros	71.077.813.000	3,60%
Para Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	205.004.112.000	10,37%
SUBTOTAL SALUD	1.976.000.800.360	100,00%

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLE

Criterios Generales

- El artículo 63 de la Constitución dispone que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

- Ley 91 de diciembre 29 de 1989, mediante la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.
- Contrato de Fiducia Mercantil entre el Ministerio de Educación Nacional y

Fiduprevisora S.A. y otros sí de 2006, 2007, 2008, 2010, 2012, 2013, 2015 y 2017.

- Ley 610 de 2000, artículos: 3º. 4º. y 6º.

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

ARTÍCULO 4º. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Artículo 126 del Decreto 403 de marzo 16 2020, determina: "Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal.

- Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 mediante la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, establecen:

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 (...)"

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.

- Artículos 2 y 3 de la Ley 87 de 1993.

ARTÍCULO 2o. 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:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO. *Son características del Control Interno las siguientes:*

- e) 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.*

Criterios Financieros

La información contable del FNPSM se rige por las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación para las Entidades de Gobierno, expedidas mediante Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones. Dicha Resolución incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a Entidades de Gobierno, el cual está conformado por: el Marco Conceptual para preparación y presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Anexo de la Resolución 533 de 2015 expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en lo referente al Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de gobierno.

“4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

4.1.2. Representación fiel

Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. (...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos”.

- Anexo Resolución 525 de 2016 expedida por la Contaduría General de la Nación, por la cual incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.

4.1. Soportes de contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos. Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

- Anexo Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación:

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades (...)

3.2.3.1. Soportes documentales

La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados (...)

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.14. *Análisis, verificación y conciliación de información*

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

3.2.15. *Depuración contable permanente y sostenible*

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

3.2.16. *Cierre contable*

Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generan hechos económicos, tales como cierre de compras, ventas, tesorería y presupuesto; recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos; elaboración de inventario de bienes; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje; anticipos a contratistas y proveedores; conciliaciones; verificación de operaciones recíprocas; y ajustes por deterioro, depreciaciones, amortizaciones, agotamiento o provisiones, entre otros aspectos.

- Anexo Resolución 484 de 2017, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

1.3. *Estructura y contenido de los estados financieros...*

1.3.5.2 *Otra información a revelar*

54. La entidad revelará la siguiente información: c) cualquier importe significativo de sus saldos de efectivo y equivalentes al efectivo que, por disposiciones legales, no esté disponible para ser utilizado por parte de la entidad;

CAPÍTULO II. PASIVOS

6. PROVISIONES

6.1. Reconocimiento

4. Las obligaciones pueden ser probables, posibles o remotas. Una obligación es probable cuando la probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra, lo cual conlleva al reconocimiento de una provisión. Una obligación es posible cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente. Una obligación es remota cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es prácticamente nula, en este caso no se reconocerá un pasivo ni será necesaria su revelación como pasivo contingente.

16. Las provisiones se reclasificarán al pasivo que corresponda cuando ya no exista incertidumbre en relación con su cuantía y/o vencimiento.

6.3. Medición posterior

24. Las provisiones se revisarán como mínimo al final del periodo contable o cuando se tenga evidencia de que el valor ha cambiado sustancialmente, y se ajustarán afectando el resultado del periodo para reflejar la mejor estimación disponible.

27. Cuando ya no sea probable la salida de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación correspondiente, se procederá a liquidar o a revertir la provisión.

CAPÍTULO III. ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES

2. PASIVOS CONTINGENTES

1. Reconocimiento

Los pasivos contingentes se evaluarán cuando la entidad obtenga nueva información de hechos económicos asociados o, como mínimo, al final del periodo contable, con el fin de asegurar que su evolución se refleje apropiadamente en los estados financieros (...)"

- Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno incorporado al Marco Normativo para Entidades de Gobierno mediante Resolución 620 de 2015 expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

CLASE	GRUPO	CUENTA
1	11	1132
ACTIVOS	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	EFFECTIVO DE USO RESTRINGIDO

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los fondos en efectivo y equivalentes al efectivo que, por disposiciones legales, no están disponibles para su uso inmediato por parte de la entidad.

DINÁMICA

SE DEBITA CON:

- 1- El valor de los pagos que se efectúen a favor del demandante o beneficiario.
- 2- El menor valor originado en los ajustes producto de las revisiones de las providencias que hayan sido objeto de pago.

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor determinado en los fallos, laudos o conciliaciones debidamente ejecutoriadas.

2- El mayor valor originado en los ajustes producto de las revisiones a las providencias que hayan sido objeto de pago.

3- El valor reclasificado desde las provisiones por concepto de fallos, laudos o conciliaciones debidamente ejecutoriadas

- Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias incorporado al Marco normativo para entidades de gobierno mediante Resolución No. 116 del 6 de abril de 2017, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

*“2.5. Sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial
Con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, la entidad registrará el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar. Para tal efecto, la entidad verificará el valor provisionado con respecto al de la sentencia, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, y hará los ajustes que correspondan (...)*

a) Si el valor liquidado es igual al valor de la provisión reconocida, se registrará un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 279015- Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790- PROVISIONES DIVERSAS y un crédito en la subcuenta 246002-Sentencias o en la subcuenta 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES.

Si el valor liquidado es mayor al valor reconocido como provisión, se debitará la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o la subcuenta 279015- Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790- PROVISIONES DIVERSAS y se acreditará la subcuenta 246002-Sentencias o la subcuenta 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES. La diferencia se registrará en la subcuenta 589012-Sentencias o en la subcuenta 589013-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales, según corresponda, de la cuenta 5890-GASTOS DIVERSOS.

b) Si el valor liquidado es menor que el valor de la provisión reconocida, se debitará la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790- PROVISIONES DIVERSAS y se acreditará la subcuenta 246002-Sentencias o la subcuenta 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES. La diferencia se registrará en la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368-PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 537302-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 5373-PROVISIONES DIVERSAS si el gasto relacionado con la provisión se registró en el mismo período contable. De lo contrario, la diferencia se registrará en la subcuenta 480826-Recuperaciones de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS. (...)

2.6. Pago de la sentencia, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial

El pago de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial se registrará con un débito en las subcuentas 246002-Sentencias o 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES y un crédito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS. (...)

- Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG emitido por Fiduprevisora Código: ML-GCP-01-005 Versión: 0 Fecha: 28/Dic/2017

a. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Magisterio, realizará las verificaciones necesarias y generará las acciones administrativas que conduzcan a determinar que los saldos revelados en los estados financieros 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.

c. Las notas a los estados financieros son parte integral de éstos y forman con ellos un todo indisoluble. Estas notas tienen como propósito dar a conocer información adicional sobre las cifras presentadas, así como aspectos cualitativos o cuantitativos físicos, que presentan dificultad para su medición monetaria y que han afectado o pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental del Fondo de Nacional de Prestaciones Sociales Magisterio.

d. Cada una de las cuentas del balance debe ser analizada y una vez determinado su saldo por tercero se procederá a efectuar las reclasificaciones respectivas. Al cierre del periodo los saldos por tercero deben encontrarse perfectamente identificados y debidamente registrados. (...)

7. POLÍTICA CONTABLE EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO

7.5 DEFINICIONES

(...) Efectivo de uso restringido: El efectivo de uso restringido es aquel efectivo que tiene ciertas limitaciones para su disponibilidad, ya sea por causas de tipo legal o económico o porque tiene una destinación específica”

11. POLÍTICA CONTABLE CUENTAS POR PAGAR

11.8 MEDICIÓN POSTERIOR

Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por pagar se mantendrán por el valor de la transacción.

11.9 BAJA EN CUENTAS

Se dejará de reconocer una cuenta por pagar cuando se extingan las obligaciones que la originaron, esto es, cuando la obligación se pague, expire, el acreedor renuncie a ella o se transfiera a un tercero (...)

- El Concepto de la Superintendencia Financiera No. 2009076328-001 del 4 de noviembre de 2009. INEMBARGABILIDAD, RECURSOS PÚBLICOS, determinó:

“Decretada debidamente una medida de embargo, los establecimientos de crédito no son competentes para establecer si la respectiva decisión judicial recae sobre rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación para, con base en ello, abstenerse de darle cumplimiento en atención a su carácter de inembargables, pues no siendo esas instituciones parte en el proceso, no tienen posibilidad, y aún menos obligación, de oponerse a tales órdenes de embargo (...).”

Por tanto, le corresponde a la Entidad demandada por intermedio de sus representantes judiciales oponerse a la medida y excepcionar la inembargabilidad.

- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- emitió la Circular 006 de julio de 2016 en la cual determinó los lineamientos para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico y en los numerales 2.1 y 2.2 precisó:

Las entidades públicas deben formular la política de prevención del daño antijurídico de acuerdo con la metodología elaborada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Las entidades públicas deben formular cada año su política de prevención del daño antijurídico teniendo en cuenta la litigiosidad del año inmediatamente anterior.

La ANDJE puso a disposición de las entidades públicas documentos que orientan la formulación de la política pública de prevención del daño antijurídico, tales como: - Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico, - Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y el paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico.

El numeral IV de la circular externa número 007 de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE- determinó los Lineamientos de defensa y recuperación de recursos públicos inembargables.

Una vez sea enterada la entidad de la existencia de una medida de embargo, el servidor público responsable tiene la obligación de pedir el desembargo inmediato, ¡para lo cual solicitará la certificación de inembargabilidad al jefe de la sección presupuesta!" donde se encuentren incorporados los recursos. Dicha constancia se anexará a la petición de levantamiento de la medida cautelar, y señalará el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.

Los apoderados que ejercen la defensa judicial de la entidad pública deben en cada caso concreto:

Examinar si el recurso cobijado con la medida cautelar está protegido con el beneficio de inembargabilidad, y si se cumple con alguna de las excepciones.

Promover la solicitud de levantamiento de la medida cautelar ante la autoridad que la profirió.

Para ello la petición debe manifestar la protección constitucional y legal del principio de inembargabilidad del recurso público, su afectación injustificada al no aplicar la prohibición de embargo, y la solicitud de levantamiento de la medida cautelar y la devolución inmediata de los títulos de depósito judicial, en caso de que se hayan constituido.

- Anexo Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.12. Reconocimiento de estimaciones

Las entidades deberán realizar el cálculo y reconocimiento adecuado de las amortizaciones, agotamiento, depreciaciones, deterioro y provisiones, asociados a los activos y pasivos, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo que le sea aplicable a la entidad.

3.2.13. Actualización de los valores

Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones

pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

3.2.16. Cierre contable

Las entidades deberán adelantar todas las acciones de orden administrativo necesarias para efectuar un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generan hechos económicos, tales como (...) provisiones, entre otros aspectos.

- Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancadas incorporado al Marco normativo para entidades de gobierno mediante Resolución No. 116 del 6 de abril de 2017, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

2. Reconocimiento de obligaciones y revelación de pasivos contingentes

2.1. Admisión de las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales

Con la admisión de las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales interpuestas por un tercero en contra de la entidad, se evaluará la probabilidad de pérdida del proceso, con el fin de identificar si existe una obligación remota, posible o probable. (...)

2.2. Obligación remota. Cuando la entidad establezca que la obligación es remota, esto es, cuando la probabilidad de pérdida del proceso es prácticamente nula, este hecho no será objeto de reconocimiento ni de revelación en los estados financieros de la entidad.

La probabilidad de pérdida del proceso será objeto de seguimiento cuando la entidad obtenga nueva información o, como mínimo, al final del periodo contable para determinar si la obligación continúa siendo remota, o pasa a ser posible o probable, caso en el cual se aplicará lo dispuesto en el numeral 2.3 o 2.4, según corresponda.

2.3. Obligación posible. Cuando se establezca que la obligación es posible, es decir, que la probabilidad de pérdida del proceso es menor que la probabilidad de no pérdida, la entidad revelará la obligación como un pasivo contingente.

La probabilidad de pérdida del proceso será objeto de seguimiento cuando la entidad obtenga nueva información o, como mínimo, al final del periodo contable para determinar si la obligación continúa siendo posible, o pasa a ser remota o probable, caso en el cual se aplicará lo dispuesto en el numeral 2.2 o 2.4, respectivamente, previa reversión de los saldos registrados en cuentas de orden.

2.4. Obligación probable. Cuando se establezca que la obligación es probable, esto es, cuando la probabilidad de pérdida del proceso es más alta que la probabilidad de no pérdida, deberá constituirse una provisión por el valor que refleje la mejor estimación del desembolso que se requeriría para cancelarla obligación presente. (...)

Las provisiones se revisarán cuando la entidad obtenga nueva información o, como mínimo, al final del periodo contable y se ajustarán afectando el resultado del periodo para reflejar la mejor estimación disponible. (...)

La probabilidad de pérdida del proceso será objeto de seguimiento cuando la entidad obtenga nueva información o, como mínimo, al final del periodo contable, para determinar si la obligación continúa siendo probable, o pasa a ser posible o remota. (...)

2.5. Sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial.

Con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, la entidad registrará el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar. Para tal efecto, la entidad verificará el valor provisionado con respecto al de la sentencia, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, y hará los ajustes que correspondan (...)

- En desarrollo de este objetivo la ANDJE emitió la Circular 006 de julio de 2016 en la cual determinó los lineamientos para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico y en los numerales 2.1 y 2.2 precisó:

Las entidades públicas deben formularla política de prevención del daño antijurídico de acuerdo con la metodología elaborada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Las entidades públicas deben formular cada año su política de prevención del daño antijurídico teniendo en cuenta la litigiosidad del año inmediatamente anterior.

- Con la Resolución Externa 0023 del 11 de diciembre de 2015 la ANDJE determina los lineamientos para el cálculo de la provisión contable a partir de una metodología de reconocido valor técnico.

- La ANDJE puso a disposición de las entidades públicas documentos que orientan la formulación de la política pública de prevención del daño antijurídico, tales como:

- Guía para generación de política de prevención del daño antijurídico - Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y el paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico.

- Los artículos 2.2.3.4.1.7, 2.2.3.4.1.9 y 2.2.3.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015 determinan las funciones del: - Jefe de la Oficina Jurídica, del administrador del Sistema Único de Gestión e Información de Actividad Litigiosa del Estado - EKOGUI y de los apoderados que ejercen la defensa judicial.

- Los ítems 4.15.3 y 4.15.8 del numeral 17 de la cláusula segunda del otrosí integral al contrato de fiducia mercantil, suscrito entre Fiduprevisora y el Ministerio de Educación Nacional el 22 de junio de 2017, establecieron lo siguiente:

4.15.3 La Fiduciaria deberá establecer medidas específicas de control, determinando criterios de oportunidad, calidad e idoneidad en la realización de la defensa, así mismo establecer indicadores de calidad que hagan medirles las labores desarrolladas por los contratistas acordes con las responsabilidades contractuales asumidas.

4.15.8 La Fiduciaria deberá presentar al comité jurídico, para aprobación, todas las acciones que considere necesarias con el objetivo de mejorar las líneas de defensa del Fondo y evitar cualquier afectación de los recursos del mismo. Dichas acciones serán revisadas por el MEN a través del Comité Jurídico trimestralmente.

- En el numeral 3 del artículo 4, del reglamento expedido por el comité jurídico del FNPSM, se determinó lo siguiente:

3. Realizar seguimiento a la defensa judicial que realiza Fiduprevisora S.A, en calidad de vocera y administradora del FOMAG.

- El manual de “Procedimientos Supervisión Informes Defensa Judicial FOMAG” contiene obligaciones que se deben cumplir frente a la información rendida tanto por las firmas de abogados que ejercen la defensa judicial como por la supervisión que se debe ejercer a esos contratos.

- El numeral 10 del artículo 28 de la Ley 1123 de 2007 establece como deber profesional del abogado: *“Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales, lo cual se extiende al control de los abogados suplentes y dependientes, así como a los miembros de la firma o asociación de abogados que represente al suscribir contrato de prestación de servicios, y a aquellos que contrate para el cumplimiento del mismo”.*

- El inciso 2 del artículo 1 del Decreto 818 de 1994, determinó *“También incurrirán en mala conducta y responsabilidad fiscal los funcionarios públicos encargados de la representación externa de los diferentes organismos, así como los apoderados de los mismos, que no defiendan adecuadamente los intereses de la Nación en los procesos judiciales, conciliaciones y laudos en que esta sea parte sin perjuicio de la responsabilidad penal”.*

- La Fiduprevisora adoptó el Procedimiento MP-GJU-01-005 - Embargos y desembargos contra los recursos de la fiduciaria o de los negocios administrados por esta, el cual tiene como objeto. *“Establecer el procedimiento que se debe seguir al interior de Fiduciaria con el fin de registrar, controlar y ejercer una defensa judicial oportuna, al momento de tener conocimiento de la existencia de una medida cautelar que afecte los recursos de la entidad o de los fideicomisos que esta administra”* y como Alcance: *debe aplicarse a partir del momento en que la fiduciaria tiene conocimiento por cualquier medio,*

de la existencia de una medida de embargo decretada sobre cuentas bancadas de las cuales es titular la Fiduciaria como entidad financiera o como administradora de un fideicomiso y hasta que se obtenga el levantamiento de la medida o finalice el proceso judicial o administrativo que la originó (Fuente: Aplicativo I-solution).

- El Decreto 3752 de 2003 estableció:

“Artículo 2°. Se entiende por causación de prestaciones el cumplimiento de los requisitos legales que determinan su exigibilidad. Las prestaciones sociales de los docentes causados con anterioridad a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así como sus reajustes, reliquidaciones y sustituciones estarán a cargo de la respectiva entidad territorial o de la entidad de previsión social a la cual se hubieren realizado los aportes (...).”

Artículo 4°. Requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales. Para la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de los docentes vinculados a plantas de personal de entidades territoriales, deberá presentarse por parte de la respectiva entidad territorial la solicitud de afiliación ante la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, de acuerdo con el formato que se elabore para el efecto. En dicha solicitud se indicará, como mínimo, la información básica de cada docente y deberá estar acompañada de los siguientes documentos: (...) numerales 1 y 2 (...)

Parágrafo 1°. La información de los numerales 1 y 2 deberá ser suficiente, de acuerdo con los parámetros que fije el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la elaboración del cálculo actuarial. La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo

para autorizar la afiliación certificará en cada caso que dicha información se encuentra acorde con lo señalado en este inciso.

Parágrafo 2°. Para cada grupo de docentes que se pretenda afiliar se deberá agotar este procedimiento y el cálculo se adicionará con las novedades que ingresen.

Artículo 5°. Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:

1. Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- El Artículo 9 del Decreto 941 de 2002 determina: “Cálculos aduanales. De manera previa a la suscripción del contrato de administración, ¡la entidad empleadora deberá elaborar un cálculo actuarial! para efectos de la conmutación pensional!, el cual deberá ser aprobado por la Superintendencia que ejerza la inspección, vigilancia y control de la

entidad. Cuando se trate de sociedades no sometidas a control y vigilancia, el cálculo deberá ser aprobado por la Superintendencia de Sociedades. Cuando se trate de entidades públicas no sujetas a la vigilancia de una Superintendencia la aprobación corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El cálculo actuarial se elaborará con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y deberá acompañarse de una proyección del valor del cálculo a la fecha de constitución del patrimonio autónomo. El cálculo deberá ser actualizado anualmente con el propósito de reflejar los cambios en las obligaciones a cargo del patrimonio y las responsabilidades a cargo del empleador. La entidad administradora deberá velar porque se produzca dicha actualización y así mismo deberá informar al empleador y, si es del caso, a las autoridades competentes, sobre cualquier hecho irregular que encuentre en su gestión.

- En las consideraciones del Decreto 4565 de 2010 se estableció: "Que los entes económicos que tienen a su cargo obligaciones de carácter pensional, deben reconocer en sus estados financieros los pasivos que por este concepto se generen, ¡para lo cual deberán anualmente elaborar un cálculo actuarial! conforme a las bases técnicas establecidas por el Gobierno Nacional y utilizar las tablas de mortalidad que expida la Superintendencia Financiera.

- Marco normativo de la Contaduría General de la Nación - Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno, actualizadas según Resolución 582 de 2018.

i. Medición: 32. Las evaluaciones actuariales se efectuarán con una frecuencia no mayor a tres años, considerando las variables e hipótesis demográficas y financieras relativas a la población que hace parte del cálculo actuarial. En los años en los que no se realice la evaluación actuarial, el valor disponible del cálculo actuarial se actualizará financieramente, por lo menos al cierre del período contable, considerando las variables e hipótesis financieras que sustentan el cálculo actuarial. Cuando, por disposiciones legales, una entidad tenga la competencia para realizar el cálculo actuarial de otras entidades, ¡la entidad responsable del pasivo pensional! medirá la obligación con base en la información reportada por la entidad que realiza el cálculo actuarial.

5.4.4. Revelaciones: 37. La entidad revelará, como mínimo, la siguiente información sobre beneficios pos empleo: ...

f) los supuestos aduanales principales utilizados, incluyendo cuando sea aplicable, las tasas de descuento, las tasas de rendimiento esperadas de los activos que respaldan los beneficios de largo plazo para los periodos presentados en los estados financieros y las tasas esperadas de incrementos salariales; y

g) cualquier otra suposición actuarial significativa utilizada.

3. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES

1. Los sistemas de seguridad social en pensiones (controlados por las unidades del gobierno y que cubren a toda la comunidad o a secciones importantes de la población)

reconocerán las obligaciones pensionales del periodo contable y revelarán las obligaciones contingentes a través del valor del cálculo actuarial de las mismas.

Políticas Contables

La Fiduprevisora estableció para el FNPSM las siguientes políticas contables, de conformidad con el Marco Normativo aplicable a Entidades de Gobierno contenido en la Resolución 533 del 2015 de la Contaduría General de la Nación y sus modificaciones:

a. Operaciones fiduciarias

Los bienes del fideicomiso se contabilizan separadamente de los activos de la Sociedad y de los que corresponden a otros negocios fiduciarios.

Instrumentos financieros activos

b. Efectivo y equivalentes al efectivo

El efectivo comprende los recursos de liquidez inmediata que se registran en caja, cuentas corrientes y cuentas de ahorro.

Los equivalentes al efectivo representan inversiones a corto plazo de alta liquidez que son fácilmente convertibles en efectivo, que se mantienen para cumplir con los compromisos de pago a corto plazo más que para propósitos de inversión y que están sujetas a un riesgo poco significativo de cambios en su valor.

Por tanto, será equivalente al efectivo:

- a) Una inversión cuando tenga vencimiento próximo, es decir, tres meses o menos desde la fecha de adquisición.*
- b) Las participaciones en el patrimonio de otras entidades que sean sustancialmente equivalentes al efectivo, tal es el caso de las acciones preferentes adquiridas con proximidad a su vencimiento que tienen una fecha determinada de reembolso; y*
- c) Los sobregiros expedidos por el banco en cualquier momento que formen parte integrante de la gestión del efectivo de la entidad.*

De acuerdo con lo definido contractualmente para el manejo de liquidez del patrimonio autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por política interna se estableció que los recursos que gira el Ministerio de Hacienda en forma mensual, destinados para el pago de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia, se administran de manera temporal en los Fondos de Inversión Colectiva administrados por Fiduprevisora S.A., el objetivo de este manejo es propender por una administración más eficiente y permitir la disponibilidad de los recursos en cualquier momento.

c. *Cuentas por cobrar*

Se reconocerán como cuentas por cobrar, los derechos adquiridos por el Fondo en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere a futuro la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento. Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones sin contraprestación correspondientes a las obligaciones que con el tengan las entidades de carácter Nacional, Territorial, de Previsión Social y cualquier otra persona natural o jurídica.

Los conceptos que generan deuda de terceros a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio son:

Aportes periódicos: Representa los aportes por los docentes que fueron afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por convenio y Circular 08 de 1996 de recursos propios por el aporte mensual del docente del 5% y el aporte del empleador del 8% para previsión social, y el 8.33% para provisión de cesantías, desde la fecha de corte del Pasivo Prestacional del Convenio o desde la fecha de afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por la circular 08 de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2002.

1. *Deuda pasivo prestacional: Representa la deuda de las diferentes entidades territoriales por concepto de pensión y cesantías por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por convenio en virtud de la Ley 60 de 1993, Decreto 196 de 1995 y el Decreto 2370 de 1997 y por los docentes que fueron afiliados con pasivo prestacional en virtud del decreto 3752 de 2003 y la circular 07 de 2005.*

2. *Intereses corrientes deuda pasivo prestacional: Corresponde a los intereses corrientes de la deuda del pasivo prestacional a cargo de los Entes Territoriales, los cuales fueron pactados a través de los convenios suscritos entre las entidades y el Ministerio a partir de la firma y perfeccionamiento de los mismos, no obstante, estos se causaron hasta la fecha de corte de la liquidación del pasivo.*

3. *Cuota de afiliación e incremento salarial: Corresponde a una tercera parte (1/3) del salario del docente por la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a la tercera parte (1/3) de los incrementos salariales, ya sea por ascenso en el escalafón o por el incremento anual; según lo establece la Ley 91 de 1989, reglamentado por el Fondo del Magisterio de acuerdo a la circular No. 001 de 2007. En virtud del decreto 1272 del 23 de julio de 2018 expedido por el Ministerio de Educación Nacional, los educadores nombrados en provisionalidad, independiente del número nombramientos que reciban en un mismo año lectivo, pagarán una única cuota de afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado y a una tercera parte de sus posteriores aumentos.*

4. *Cuotas partes pensionales: Representa el recobro que tiene que efectuar el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como entidad pagadora de una prestación, con cargo a entidades de derecho público de orden nacional o territorial, descentralizadas*

territorialmente o por servicios, en las cuales el docente cotizó o laboró, según lo establece el Decreto 292 de 1948, Decreto 1848 de 1969, Ley 33 de 1985 y la Ley 71 de 1988.

5. *Exceso de planta viabilizada: Corresponde al número de docentes reportados por los entes territoriales, que excedían el tope de la planta autorizada por el Ministerio de Educación para cada Municipio o Departamento. El pago de los aportes que debió realizarse con ocasión del exceso de planta, debe ser asumida por el Ente Territorial con recursos propios. Esta deuda se genera en los meses en que, de acuerdo con las nóminas reportadas por el ente territorial, se ha superado el tope establecido.*

6. *Padres cotizantes: Representa los descuentos efectuados a los docentes con ocasión de las autorizaciones emitidas por los mismos para la inclusión de sus padres en calidad de cotizantes dependientes; que tengan dependencia económica del docente y no disfruten de pensión alguna, en virtud de lo establecido en la sentencia T- 015 de 2006 emitida por la Corte Constitucional, Acuerdo del Consejo Directivo y Circular 007 de junio 29 de 2010.*

7. *FER-FAVIDI: Representa la deuda de cartera hipotecaria por los créditos otorgados a los docentes del Distrito de conformidad con el contrato interadministrativo suscrito entre el FAVIDI y la Fiducia de fecha 24 de octubre de 1996.*

8. *Aportes SGP y convenios: Representa el valor de los derechos a favor de la entidad por concepto de Sistema General de Participaciones - SGP y aporte convenio Caldas, Quindío y Sucre; recursos que se encuentran pendientes de giro y que fueron establecidos en el presupuesto para la vigencia 2018, según lo establecido en el anexo del Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017.*

9. *Diversas: Representa valor de un embargo aplicado de la cuenta bancaria del Banco BBVA No 309004xxx de FOMAG, y el cual corresponde al fideicomiso activos alternativos beta, administrado por Alianza Fiduciaria.*

El reconocimiento inicial es al valor de la transacción, y la medición posterior se mantendrá al mismo valor, menos las pérdidas por valor del deterioro.

Baja en cuentas

Se dejará de reconocer una cuenta por cobrar cuando los derechos expiren (previa aprobación del Fideicomitente). Para el efecto, se disminuirá el valor en libros de la cuenta por cobrar y la diferencia entre éste y el valor recibido se reconocerá como ingreso o gasto en el resultado del periodo.

Deterioro de cuentas por cobrar

Las cuentas por cobrar serán objeto de estimaciones de deterioro cuando exista evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias. Para el efecto, por lo menos al final del periodo contable, se verificará si existen indicios de deterioro.

Antes de dar aplicabilidad a las estimaciones de deterioro de cartera, se debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) El cobro persuasivo se realizará trimestralmente y la Entidad Territorial contará para pago oportuno tres meses (3) contados a partir de la fecha de la cuenta de cobro, si transcurridos los tres (3) meses de plazo oportuno para el pago, NO se recibió pago o abono, se remitirán las cuentas de cobro al Ministerio de Educación Nacional con el fin de dar apoyo al FOMAG en la gestión de cobro con un plazo no mayor a tres (3) meses adicionales a los tres (3) meses de plazo para el pago oportuno. Primera alerta.*
- b) Transcurridos los seis (6) meses de plazo para el pago de las cuentas de cobro, se dará indicio de deterioro donde se reconocerá en un cien (100%) por ciento de la cartera. Segunda alerta.*
- c) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la primera alerta, se enviará la segunda notificación de cobro persuasivo a las entidades territoriales.*
- d) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la segunda notificación de cobro persuasivo, se dará inicio al cobro coactivo.*

El deterioro se determinará sobre el saldo de la cartera por concepto y por tercero según la cuenta de cobro más antigua.

El deterioro se reconocerá de forma separada, como un menor valor de la cuenta por cobrar, afectando el gasto del periodo.

Si en una medición posterior, las pérdidas por deterioro disminuyen debido a eventos objetivamente relacionados con su origen, se disminuirá el valor del deterioro acumulado y se afectará el resultado del periodo. En todo caso, las disminuciones del deterioro no superarán las pérdidas por deterioro previamente reconocidas.

d. Otros activos

Depósitos entregados en garantía

Se reconocerán como otros activos, los depósitos entregados en garantía que corresponden al valor de los recursos entregados por la entidad, con carácter transitorio, para garantizar el cumplimiento de contratos que lo establezcan de este modo, así como los depósitos que se deriven de procesos judiciales.

La existencia de la medida de embargo puede ser decretada sobre las cuentas bancadas del Fondo y las del Ministerio de Educación, lo anterior como consecuencia de los procesos judiciales en contra del patrimonio autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Ministerio de Educación, siempre y cuando este último haya sido demandado o vinculado por asuntos inherentes al Fondo.

La responsabilidad de la Fiduciaria como administradora del patrimonio autónomo aplica desde el momento que se tiene conocimiento de la existencia de la medida cautelar hasta

que se obtenga el levantamiento de la medida o finalice el proceso judicial o administrativo que la origino.

Las sumas de dinero que por disposición de la autoridad judicial le sean embargados al Ministerio de Educación dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten con fundamento en obligaciones ciertas o presuntas a cargo del Fondo deben ser reembolsadas al Ministerio de Educación con cargo a los recursos del patrimonio autónomo, una vez surta el proceso de revisión entre las dos partes.

Los embargos son producto de las diferentes demandas en contra del Fondo.

Los embargos de las cuentas bancadas del patrimonio autónomo que sean procedentes se registrarán realizando el débito a la cuenta - 19 - Otros activos por concepto de depósitos judiciales y tendrán como contrapartida un crédito a la cuenta 11 - Depósitos en instituciones financieras.

Frente a los embargos de las cuentas bancadas del Ministerio de Educación se registrarán realizando el débito a la cuenta -19 - Otros activos por concepto de depósitos judiciales y tendrá como contrapartida un crédito en la cuenta 24 - Cuentas por pagar a favor de dicho Ministerio.

Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios.

Los depósitos judiciales efectuados por causas o motivos laborales, prescribirán a favor del Tesoro Nacional, si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito, no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega.

Los embargos que no sean procedentes por error de la entidad financiera que aplica la medida cautelar, se registrarán realizando el débito a la cuenta -13- cuenta por cobrar a la entidad financiera respectiva y tendrán como contrapartida un crédito a la cuenta 11 - Depósitos en instituciones financieras.

El reconocimiento inicial es al valor de los depósitos que se deriven de procesos judiciales, y la medición posterior se mantendrá al mismo valor, menos el valor de la aplicación o reintegro de los depósitos entregados.

a. Cuentas por pagar

Las cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por el Fondo con terceros, originadas en desarrollo de sus actividades y de las cuales se espera, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

Las cuentas por pagar se miden por el valor de la transacción, con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por pagar se mantendrán por el valor de la transacción.

Baja en cuentas

Se dará de baja una cuenta por pagar cuando se extingan las obligaciones que la originaron, esto es, cuando la obligación se pague, expire, el acreedor renuncie a ella o se transfiera a un tercero.

La diferencia entre el valor en libros de la cuenta por pagar que se da de baja y la contraprestación pagada, incluyendo cualquier activo transferido diferente del efectivo o pasivo asumido, se reconocerá como ingreso o gasto en el resultado del periodo.

Cuando el acreedor renuncie al derecho de cobro o un tercero asuma la obligación de pago, el Fondo aplicará la Política de Ingresos de Transacciones sin Contraprestación.

e. Otros pasivos

Se reconocerán las obligaciones contraídas por la entidad en desarrollo de sus actividades y que no han sido incluidas en otro grupo. Se incorporan dentro de este grupo entre otros, los recursos recibidos en administración.

f. Provisiones

El Fondo reconocerá una provisión cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a) Tiene una obligación presente, ya sea legal o implícita, como resultado de un suceso pasado.*
- b) Probablemente, debe desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación.*
- c) Puede hacerse una estimación fiable del valor de la obligación.*

Las obligaciones pueden ser probables, posibles o remotas. Una obligación es probable cuando la probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra, lo cual conlleva al reconocimiento de una provisión. Una obligación es posible cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente. Una obligación es remota cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es prácticamente nula, en este caso no se reconocerá un pasivo ni será necesaria su revelación como pasivo contingente.

g. Patrimonio

Representa el valor de los aportes recibidos del Fideicomitente para el desarrollo y operación del negocio fiduciario y los pagos efectuados en cumplimiento con lo establecido contractualmente.

La cuenta Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones refleja los aportes en dinero recibidos en la subcuenta Fomag por traslados de la Nación - Ministerio de Educación y entes territoriales.

Los siguientes recursos Integran el Fondo y por lo tanto el patrimonio autónomo:

Sistema General de Participaciones

- a. Aporte correspondiente a los docentes activos y pensionados cuya cuantía determine la normatividad vigente sobre la materia.*
- b. El aporte de las entidades territoriales certificadas de acuerdo con la normatividad vigente.*
- c. El aporte de las entidades territoriales certificadas equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.*
- d. El porcentaje de la cesión del impuesto a las ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, el cual hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones conserva su destinación.*
- e. Los aportes señalados en el numeral anterior, que correspondan a su calidad de ente nominador, cuando quiera que las prestaciones sociales del docente afiliado al Fondo no sean cubiertas por el Sistema General de Participaciones.*
- f. Las sumas que la nación debe entregar por concepto de deuda de prestaciones sociales de conformidad con la revisión y ajuste del corte de cuentas que trata la ley 91 de 1989.*
- g. Las sumas que reciba del FONPET.*

De otras fuentes

- a. Las sumas provenientes de las cajas de previsión seccionales o entidades que hagan sus veces, por conceptos de deuda de prestaciones sociales.*
- b. Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad.*
- c. Los recursos que reciba de otras entidades.*
- d. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.*

/ Pasivos contingentes

Un pasivo contingente corresponde a una obligación posible surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia quedará confirmada solo si llegan a ocurrir o si no llegan a ocurrir uno o más sucesos futuros inciertos que no estén enteramente bajo el control de la entidad. Un pasivo contingente también corresponde a toda obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, pero no reconocida en los estados financieros, bien sea porque no es probable que, para satisfacerla, se requiera que la entidad tenga que desprenderse de

recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio; o bien sea porque no puede estimarse el valor de la obligación con la suficiente fiabilidad.

El Fondo revelará los pasivos contingentes en cuentas de orden acreedoras contingentes cuando sea posible medirlos. Los pasivos contingentes se evaluarán por lo menos una vez al año, con el fin de asegurar que su evolución se refleje apropiadamente en los estados financieros. En caso de que la salida de recursos sea probable y que se obtenga una medición fiable de la obligación, se procederá al reconocimiento del pasivo en los estados financieros del periodo en el que dicho cambio tenga lugar.

Actualmente el Fondo registra como pasivo contingente los procesos Judiciales que no son objeto de provisión ya que poseen una calificación de posible, también registra la conciliación que se adelanta con las entidades territoriales por concepto de giros sin situación de fondos PAC.

j. Ingresos

Ingresos de transacciones con contraprestación

Se reconocerán como ingresos de transacciones con contraprestación, los que se originan por la venta de bienes, por la prestación de servicios o por el uso que terceros hacen de activos, los cuales producen intereses, regalías, arrendamientos, dividendos o participaciones, entre otros.

El criterio para el reconocimiento de ingresos de transacciones con contraprestación se aplicará por separado a cada transacción. El Fondo evaluará si es necesario aplicar tal criterio de reconocimiento por separado a los componentes identificables de una única transacción, con el fin de reflejar la sustancia de la operación.

Los recursos que reciba el Fondo a favor de terceros no se reconocerán como ingresos de transacciones sin contraprestación, sino como pasivos.

A continuación, se detallan los ingresos de transacciones con contraprestación:

a) Ingresos por el uso de activos por parte de terceros

El Fondo reconocerá el Ingreso siempre que pueda medirse con fiabilidad y sea probable que reciba los beneficios económicos o el potencial de servicio, asociados con la transacción.

Los ingresos por intereses se reconocerán utilizando la tasa de interés efectiva. En el caso del Fondo se reciben por rendimientos en las cuentas de ahorros y en los fondos de inversión colectiva.

Los ingresos por valoración del portafolio se reconocen diariamente en resultados por la diferencia entre el valor actual y la nueva valoración.

k. Gastos

Se reconocerán como gastos, los decrementos en los beneficios económicos o en el potencial de servicio relacionados con la salida o la disminución del valor de los activos o con el incremento en los pasivos, cuando el costo o el gasto pueda medirse con fiabilidad.

Esto significa que el reconocimiento de los gastos ocurre simultáneamente con el reconocimiento de aumentos en los pasivos o disminuciones en los activos, en el caso del Fondo se reconocen gastos por la comisión fiduciaria la cual es originada por la prestación de servicios desde la sociedad fiduciaria, provisiones por cuentas a cobrar y procesos judiciales en contra del Fondo, gastos bancarios y demás gastos relacionados con el contrato de fiducia.

l. Cuentas de orden

Agrupan operaciones realizadas con terceros, que por su naturaleza no afectan su situación financiera, igualmente, se incluyen aquellas cuentas de registro utilizadas para efectos de control interno e información comercial. Las cuentas de orden pueden ser deudoras o acreedoras dependiendo de la naturaleza de la operación a registrar.

Se registra el saldo de contratación derivada, calculo actuarial, intereses de mora del pasivo prestacional y los recursos recibidos en administración”.

Criterios Presupuestales

- Ley 91 de diciembre 29 de 1989. Creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.
- Ley 80 de 1993. En lo referente a los principios rectores que debe mantener toda contratación.
- Ley 87 de 1993, artículos 2 y 3. *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”.* Artículo 2, Objetivos del sistema de Control Interno y artículo 3, Características del Control Interno.
- Ley 715 de 2001. Ley General de la Educación.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
- Ley 812 de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

- Ley 1071 de 2006. Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83 (Supervisión e interventoría contractual) y artículo 84 (Facultades y deberes de los supervisores y los interventores).
- Ley 1940 de 2018. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.
- Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”), artículos 57, 199 y 237.
- Decreto 111 de 1993 (Principios). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto; cuyos principios son aplicables al FNPSM.
- Decreto 196 de 1995. Por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994, relacionados con la incorporación o afiliación de docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2831 de 2005. Por el cual se reglamentan el inciso 2° del artículo 3° y el numeral 6 del artículo 7° de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005. Artículo 9, Incapacidades.
- Decreto 19 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Decreto 1075 de 2015. Artículo 2.4.4.2.3.2.28. Estableció que el pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria.
- Decreto 1655 de 2015. Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar 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 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2469 de 2015. por el cual se adicionan los Capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de

los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Decreto 1272 de 2018. Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educación), se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2467 de 2018. por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.
- Decreto 2020 de 2019. Decreto 2020 de 2019 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se ordena la emisión de Títulos de Tesorería -TES- Clase B destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG y se define la operación, las reglas de negociación y pago de las mismas.
- Acuerdo 03 de 2019 del Consejo Directivo FNPSM. Por el cual se aprueba la desagregación del presupuesto de ingresos y gastos del FNPSM para la vigencia 2019.
- Resolución No. 2416 de 1997. Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.
- Resolución Orgánica 7350 de 2013. Contraloría General de la República. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta.
- Circular Externa 10 de 2014 de la ANDJE. Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.
- Circular Externa 12 de 2014 de la ANDJE. Alcance a la Circular 10 sobre lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.
- Otrosí integral al contrato de fiducia mercantil suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisora S.A. del 22 de junio de 2017. Modifica la cláusula sexta “Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificado por el otrosí del 18 de junio de 2010.
- Manual de Contratación Fomag. Adquisición de bienes y servicios. Sección VI etapa post contractual, liquidación y cierre del proceso de contratación.
- Manual de Presupuesto de FOMAG - 15. Del Régimen de las Apropiaciones y Reservas.
- Procedimiento PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL – FOMAG (MP-GNE-01-013, versión 5.

- Procedimiento REGISTRO Y REPORTE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL (FOMAG) - MP-GNE-01-014, versión 5.
- Procedimiento MP- GNE01-014V4 Registro Control Ejecución Presupuestal.
- MP-GNE-03.016 Nomina de pensionados.
- MP-GNE-08-010 Manual nómina interés a las cesantías (versión 5).
- MP-GNE-08-014 Manual cargue de procesos ejecutivos (versión 2).
- MP-GNE-08-016 Verificación de resoluciones para prestaciones (versiones 5 y 6).
- MP-GNE-07-008 Manual autorización pagos conceptos servicios de salud (versiones 12 y 13).
- MP-GNE-07-023 Manual de garantía de cumplimientos extraordinarios (versión 1).
- ML-GNE-05-002 Manual de supervisión e interventoría Fomag (Versiones 0 y 1).
- MP-GNE-05-001 Manual contratación derivada (versión 7).
- MP-GNE-03-028 Manual de cuentas por pagar - Fomag (versiones 1 y 2).
- MP-GNE-03-001 Manual de ejecución del pago (versiones 10 y 11).
- MP-GNE-03-016 Manual nómina de pensionados (versión 5).
- MP-GNE-03-034 Manual procedimiento pago oficioso de sentencias (versión 0).
- ML-GNE-02-001 Reglamento interno de recaudo de cartera (versiones 0 y 1).
- MP-GNE-02-002 Manual identificación y desagregación de ingresos Fomag (versión 5).
- MP-GNE-02-025 Manual de conciliación de valores de aportes docentes y aportes patronales del giro del SGP - sin situación de fondos (versión 0).
- MP-GJU-01-006 Manual defensa judicial y provisión contingencias judiciales (versión 3).
- MP-GJU-01-013 Manual supervisión informes defensa judicial Fomag (versión 1).
- MP-GJU-01-005 Manual embargos y desembargos contra los recursos de la fiduciaria o de los negocios administrados por esta (versiones 2 y 3).
- MP-GNE-01-009 Manual facturación y deterioro de cartera (versiones 5 y 6).

Los Estados Financieros del Fondo del Fideicomiso de Pasivos Pensionales (6-3-12076) Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, administrado por la Fiduciaria la Previsora S.A., corresponden a la vigencia 2019 con corte a 31 de diciembre.

1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la

administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas aplicables y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para emitir la opinión de auditoría.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

2.1. OPINIÓN CONTABLE

2.1.1. Fundamento de opinión contable

El examen de los estados contables o financieros requirió realizar una evaluación con base en pruebas selectivas de la evidencia que respalda las cifras y revelaciones en dichos estados. Además, incluyó la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones contables significativas realizadas por la administración del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM y la presentación de los estados contables o financieros en conjunto. Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

A partir de los Estados Financieros presentados por la Fiduprevisora S.A como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, con corte a 31 de diciembre de 2019, se realizó la respectiva evaluación de las cifras y datos contenidos en los mismos, así como la verificación al proceso contable en sus etapas de reconocimiento y revelación, a partir de actividades de identificación, clasificación, registros, ajustes y reportes contables, flujo de la información desde las diferentes áreas fuente al área contable, conciliaciones de información entre las diferentes áreas del FNPSM y la información tanto del sistema financiero como de las bases de datos en Excel que soportan los saldos.

Como resultado de las pruebas de auditoría tanto a las cifras y saldos como a la aplicación de las normas, políticas o lineamientos contables, se determinó la existencia de incertidumbres materiales y generalizadas en los saldos de las cuentas del activo, pasivo y cuentas de orden, sobre las cuales no hay certeza acerca de los efectos que puedan causar sobre los estados financieros. Así mismo, se determinó la existencia de hallazgos materiales y generalizados sobre las subcuentas 138490 – Otras Cuentas por Cobrar y 138690 – Otras Cuentas por Cobrar, que ascendieron a \$862.204.192.063 y representa 40,7 veces la materialidad de planeación.

Las incertidumbres se presentan en las subcuentas 190903 – Depósitos Judiciales, 246002 – Sentencias, 270190 – Otros Litigios y Demandas, 249015 – Obligaciones Pagadas por Terceros, 279015 – Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, 279090 – Otras Provisiones Diversas y 912090 – Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

2.1.2. Opinión contable - Negativa

De conformidad a los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría Financiera, en opinión de la CGR, los estados financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2019 y los resultados de sus operaciones por el año que término en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

Énfasis de Asunto

Las incorrecciones evidenciadas se relacionan con:

- No registro de las cuentas por cobrar a entes territoriales certificados, por concepto de pago de sanción por mora de cesantías, que genera una subestimación por \$85.147.634.505.
- El no cumplimiento de la política contable relacionada con el deterioro acumulado de otras cuentas por cobrar, que genera una sobrestimación por \$777.056.557.558,4.

Las incertidumbres evidenciadas en el activo en la cuenta de depósitos entregados en garantía, en el pasivo en las cuentas de Créditos Judiciales y Litigios y Demandas y en la cuenta de Pasivos Contingentes, se generan por:

- En la cuenta de litigios y demandas existe incertidumbre frente a su valor real, teniendo en cuenta que la base de datos de procesos judiciales presenta inconsistencias relacionadas con duplicidades de procesos y valoración de los mismos.
- Las cuentas de depósitos y créditos judiciales se encuentran en depuración, por lo que existe incertidumbre frente a su valor real, adicionalmente las bases de datos que soportan estas cuentas, presentan inconsistencias en cuanto a duplicidades de registros y completitud.
- La incertidumbre en las cuentas de orden se genera en el saldo de la cuenta de pasivos contingentes, dado que la base de datos que soporta esta cuenta, presenta inconsistencias en el registro de la información relaciona con los procesos judiciales.

2.1.3. Principales Resultados Contables

- **Cuentas por Cobrar a Entes Territoriales – Subcuenta 138490**

Revisadas las subcuentas y el detalle de las cuentas por cobrar, no se evidencia el registro de la cuenta por cobrar a los entes territoriales certificados, por concepto de pago de sanciones por mora de cesantías 2019 por \$85.147.624.505.

- **Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar – Cuenta 1386**

De acuerdo con lo revelado en el Estado de Situación Financiera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte al 31 de diciembre de 2019, el saldo del deterioro acumulado de cuentas por cobrar es de (-) \$777.056.557.558,40.

En los soportes entregados a la comisión de la CGR, no se evidencia el cumplimiento de la política contable para dar inicio al deterioro en lo referente a:

(...) Sí transcurridos los tres (3) meses de plazo oportuno para el pago, NO se recibió pago o abono, se remitirán las cuentas de cobro al Ministerio de Educación Nacional con el fin de dar apoyo al FOMAG en la gestión de cobro con un plazo no mayor a tres (3) meses adicionales a los tres (3) meses de plazo para el pago oportuno. Primera alerta.

De igual manera no se entregaron soportes de la actividad posterior al deterioro (...) *d) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la segunda notificación de cobro persuasivo, se dará inicio al cobro coactivo.*

- **Depósitos Entregados en Garantía – Cuenta 1909**

A 31 de diciembre de 2019, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la cuenta 1909 – Depósitos Entregados en Garantía del grupo 19 – Otros Activos, presenta un saldo por \$513.721.139.346,95, en esta cuenta se reconocen los depósitos judiciales por embargos decretados a las cuentas bancarias del Ministerio de Educación Nacional, por \$457.476.456.482,86 y del FNPSM, por \$56.244.682.64,09 dentro de los procesos judiciales adelantados en contra del FNPSM.

El saldo de esta cuenta presenta incertidumbre debido a que al cierre de la vigencia 2019, la entidad no culminó el proceso de depuración y se encuentra en el análisis de los depósitos judiciales con el fin de determinar el estado de los mismos. La base de datos que soporta el saldo de esta cuenta, presenta inconsistencias en los registros de los depósitos y procesos judiciales en contra del Fondo y no contiene información básica de los depósitos, como es la fecha de constitución del depósito y número de proceso.

- **Créditos Judiciales – Cuenta 2460**

A 31 de diciembre de 2019, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la cuenta 2460 – Créditos Judiciales del grupo 24 – Cuentas por Pagar, presenta un saldo por \$744.069.045.671,34. El saldo de esta cuenta presenta incertidumbre considerando que al cierre de la vigencia 2019, la entidad no culminó el proceso de depuración de la cuenta y se encuentra en revisión e identificación de los procesos que ya fueron cancelados, presentando un avance de depuración a 31 de diciembre de 2019 del 47%.

La base de datos que soporta el saldo de esta cuenta, presenta inconsistencias en los registros de los procesos judiciales en contra del Fondo con fallo, existiendo duplicidades de los procesos registrados.

- **Provisiones, Litigios y Demandas y Pasivos Contingentes – Cuentas 2701 y 9190**

A 31 de diciembre de 2019, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el grupo 27 Provisiones, presenta un saldo por \$1.678.707.098.732,46, donde registran los procesos con calificación “probable” y en las cuentas acreedoras de control se registran los procesos calificados “posible”. Se presenta incertidumbre sobre el saldo de las cuentas 2701 – Litigios y Demandas y 9190 – Otros Pasivos Contingentes, considerando que la base de datos que soporta los saldos de estas cuentas, reflejan inconsistencias en los registros de los procesos judiciales en contra del FNPSM, como lo son las duplicidades de los procesos judiciales, los cuales se encuentran registrados con provisión y registrados en cuentas por pagar.

- **Provisiones Diversas – Cuenta 2790**

La cuenta 2790 – Provisiones diversas presenta un saldo a 31 de diciembre de 2019 de \$672.417.327.739,40, conformada por dos subcuentas; Mecanismos alternativos de solución de conflictos y Otras Provisiones Diversas. El valor registrado en la subcuenta 2790-90 Otras Provisiones Diversas, corresponde a cuentas por pagar relacionadas con sanciones por mora en el pago de cesantías por \$301.666.687.682.

La base de datos que soporta el saldo de esta cuenta, presenta inconsistencias en los registros evidenciando procesos duplicados, que se reportan tanto en la base de procesos judiciales activos de prestaciones, como en la base de provisión de cuentas por pagar, registrando doble provisión, toda vez que se encuentran registrados en la cuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas y en la subcuenta 2790-90 Otras Provisiones Diversas.

Otros temas relevantes:

- **Reconocimiento de obligaciones y revelación de pasivos contingentes derivados de los procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones extrajudiciales**

El análisis de este punto se encuentra contenido en el resultado de la evaluación de las cuentas de Provisiones, Litigios y Demandas y Pasivos Contingentes.

- **Registro de la Obligación Pensional**

De conformidad con el Decreto 4565 del 7 de diciembre de 2010, por medio del cual se modifica el artículo 77 del Decreto 2649 de 1993, modificado por los Decretos 2852 de 1994 y 1517 de 1998 y adicionado por el Decreto 051 de 2003, en su artículo 1° establece que:

“Los entes económicos obligados como patronos por normas legales o contractuales a reconocer y pagar pensiones de jubilación y/o a emitir bonos y/o títulos pensionales, deberán al cierre de cada periodo, elaborar un estudio actuarial en forma consistente, de acuerdo con el método señalado por la entidad encargada de ejercer la inspección, vigilancia y/o control, con el objeto de establecer el valor presente de todas las obligaciones futuras, mediante el cargo a la cuenta de resultados, conforme se establece en el presente decreto.”

El procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian, establecido por la Contaduría General de la Nación, determina en el numeral 9 - Obligaciones Pensionales Reconocidas por Las Entidades Territoriales que se pagan a través del Fomag, lo siguiente:

“Las entidades territoriales registrarán las obligaciones pensionales del personal docente reconocidas por estas y que se pagan a través del Fomag, de acuerdo con lo establecido en los numerales 1 y 3 de este Procedimiento. Por su parte, los recursos que tengan las entidades territoriales en el Fomag se registrarán de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 de este Procedimiento. (...)”

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, durante la vigencia 2019, adelantó el estudio del pasivo pensional y del pasivo prestacional por cesantías a 31 de diciembre de 2017 y a 31 de diciembre de 2018.

El total del cálculo actuarial, a 31 de diciembre de 2018, para pensiones fue por \$163.424.979.246.184y para cesantías fue por \$14.501.602.384.833, para un total

de \$177.926.581.631.017, registrado en la subcuenta 919090 – Otros Pasivos Contingentes.

- **Saldos por Conciliar**

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, no efectuó el reporte de Operaciones Recíprocas en el CHIP de la Contaduría General de la Nación, en atención a lo consignado en el numeral 2.3.1. Obligatoriedad y consistencia del reporte de operaciones recíprocas del Instructivo 001 del 17 de diciembre de 2019 al indicar: *“(…) Se exceptúan del reporte de operaciones recíprocas los Fondos de pensiones administrados por Colpensiones, Fondos Parafiscales, Patrimonios Autónomos de Pensiones y Entidades en Liquidación; en tal sentido, ninguna entidad deberá reportar operaciones recíprocas con estos.”*.

- **Evaluación del Patrimonio Negativo**

El origen de los aportes que administra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, proviene de los aportes realizados por la Nación y de las Entidades Territoriales de acuerdo con lo establecido en el contrato de Fiducia. El uso de estos recursos está dirigido a cubrir el pago de las prestaciones sociales del personal docente y de sus beneficiarios, y demás pagos establecidos en el Contrato de Fiducia.

Analizado el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2019, el grupo 3 – Patrimonio, presenta saldo negativo de \$406.825.704.660,68, para la vigencia 2018 presentaba saldo por (-) \$1.872.141.284.766,86 con una variación negativa de \$1.465.315.580.106,18, la cual corresponde entre otros, por la recuperación del deterioro registrado en la deuda de cuotas partes pensionales como resultado de la aplicación de supresión, la recuperación de los procesos por concepto de sanción mora que se encontraban provisionados, por las gestiones de depuración realizadas a las cuentas de créditos judiciales y por la recuperación de procesos fallados a favor del Fondo.

- **Fiducias de la Entidad**

Toda vez que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM, se maneja a través del Contrato de Fiducia Mercantil, protocolizado según escritura pública N° 83 del 21 de junio de 1990, suscrito entre la Fiduciaria la Previsora S.A. y el Ministerio de Educación Nacional, el proceso auditor se enfocó en el análisis contable y presupuestal del señalado fondo y las conclusiones se presentan en el desarrollo del presente informe.

2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL

2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal

La CGR ha auditado la ejecución presupuestal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que comprendió la evaluación de los rubros de ingresos y gastos asociados principalmente a los registros de pago de pensiones, el reconocimiento de cesantías y la prestación del servicio de salud a los afiliados y beneficiarios correspondientes al año 2019. De igual forma, fue evaluado el rezago presupuestal - cuentas por pagar y las reservas presupuestales, constituido y ejecutado en la vigencia 2019.

La evaluación presupuestal incluyó el examen sobre una base selectiva a la evidencia documental y de registros que soportan las cifras de ejecución del presupuesto, y el cumplimiento de las disposiciones legales, con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar la opinión de ejecución presupuestal.

2.2.2. Opinión presupuestal

Determinando que la ejecución presupuestal de ingresos y gastos no se rige por el marco jurídico del Presupuesto General de la Nación, en los resultados arrojó una opinión presupuestal Razonable, con hallazgos plenamente identificados y soportados que de acuerdo a lo establecido en el instructivo N° 4 de evaluación presupuestal, se considera que el presupuesto fue preparado y ejecutado de conformidad con la normatividad aplicable al FNPSM.

2.2.3. Principales resultados presupuestales

Cuentas por Pagar ejecutadas en la vigencia 2019

Las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2018, revelaron un valor por \$49.772.012.032 y se ejecutaron en la vigencia 2019 tan solo \$18.910.287.988 equivalente al 37,99% del total. Esta ejecución determina en el concepto presupuestal “Prestación de servicios médico-asistenciales” una baja ejecución afectada básicamente por los rubros 31111002 Auxilios, indemnizaciones y seguros, 16,42%; 31111001 Contratos de servicios médicos, 23,97% y 31111001 Defensor del Usuario en Salud, 0%.

En relación con el rubro “Auxilios, Indemnizaciones y Seguros” del porcentaje del 16,42% sobre \$9.821.800.087, solo se pagaron \$1.612.503.016. Lo que determinó que Fomag no ejecutó los recursos oportunamente y además, no efectuó los

correspondientes reembolsos de incapacidades por \$8.209.297.071, incumpliendo los términos establecidos en el Decreto 2831 de 2005, artículo 9, y contraviniendo el principio de anualidad en el rezago presupuestal y debilidades en la gestión del reembolso de auxilios de incapacidades a las entidades territoriales.

De igual forma, se determinó en el rubro “Contratos de Servicios Médicos” una baja ejecución de cuentas por pagar en la vigencia 2019, equivalente al 23,97%, es decir \$6.914.864.063 y dejando de pagar \$ 21.930.556.741. Correspondientes al proceso de liquidación de la Unión Temporal Medicol Salud 2012 Región 2 y a la Unión Temporal Oriente Región 5.

Estas deficiencias demuestran dificultades en la aplicación de las políticas y procedimientos de constitución y pagos del rezago presupuestal (CxP y Reservas), donde las obligaciones exigibles no se cancelan dentro de la vigencia respectiva. Sin establecer el manejo y disponibilidad de recursos al no ser ejecutados dentro de la anualidad del rezago presupuestal.

Intereses Moratorios

Se evidenciaron pagos de intereses moratorios de fallos por \$12.537.810.169, entre los cuales se encuentran casos con períodos superiores a diez meses entre la ejecutoria de los fallos y su cumplimiento. Dichos pagos afectaron los rubros de gasto de pensiones, cesantías definitivas y cesantías parciales.

Sanciones por mora

Durante la vigencia 2019 y antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, se evidenció el pago de sanciones por mora con recursos del FNPSM, causadas por el pago inoportuno de cesantías a los docentes. Dichos pagos se realizaron a través de los rubros de gasto de cesantías definitivas y parciales.

Cesantías Parciales

De la apropiación definitiva para el pago Cesantías Parciales, Un billón ciento setenta y ocho mil trescientos cuarenta y dos millones novecientos once mil setecientos veinte tres \$1.178.342.911.723, el FOMAG ejecutó por este gasto, Un billón sesenta y siete mil setecientos veintiocho millones novecientos sesenta mil setecientos \$1.067.728.960.700, o sea el 90,6% y con relación a la apropiación definitiva de Gastos del FOMAG, Once billones doscientos cuarenta mil quinientos ochenta y cuatro millones ochenta y un mil trescientos ochenta y cuatro \$11.240.584.081.384, la ejecución correspondió al 9,5% en la vigencia 2019.

2.3. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA

Tabla No.1.
 Fenecimiento de Cuenta Fiscal
 Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
Negativa	Razonable
NO FENECE	

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR No Fenece la cuenta fiscal del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por la Fiduciaria la Previsora S.A., por la vigencia fiscal 2019.

De conformidad con lo previsto en la Resolución Orgánica N° 7350 de 2013, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, rindió la cuenta el 3 de abril de 2020, respecto a la modalidad M-1: CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO, Fecha de Corte: 2019-12-31, Periodicidad ANUAL, que se configuró con fechas de envío desde el 2 de enero de 2020 y con plazo para cumplir en términos hasta el 15 de abril de 2020, el sistema reporta en estas condiciones lo siguiente:

Cuadro N° 20. Rendición Cuenta Fiscal FNPSM 2019

ÚLTIMA TRANSMISIÓN O RETRANSMISIÓN EFECTUADA		
TIPO	NOMBRE	FECHA
DOCUMENTO	F3: PLAN ESTRATÉGICO	Abril 3, 2020, 12:30 PM
DOCUMENTO	F38: ESTADOS FINANCIEROS	Abril 3, 2020, 12:31 PM
FORMULARIO	F7.1: RELACIÓN PROYECTOS FINANCIADOS CON BANCA MULTILATERAL Y DE COOP INTERNAL EMPRÉSTITOS	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F1.1: INGRESOS DE ORIGEN DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES (VER 3.0)	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F6: INDICADORES DE GESTIÓN	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F7.2: RELACIÓN PROYECTOS DESARROLLADOS CON BANCA MULTILAT Y DE COOP INTERN NO REEMB DONAC Y/O COOP	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F11: PLAN DE INVERSIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F30: GESTIÓN MISIONAL ENTIDADES FINANCIERAS	Abril3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F25.3: AUTORIZACIÓN DE NOTIFICACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.1: ACTIVIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.2: ACTIVIDADES Y RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Abril 3, 2020, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.3: RESULTADOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Abril 3, 2020, 12:00 AM

Fuente: Aplicativo Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS

3.1 CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Interno Financiero, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM obtuvo una calificación de **2.0**, correspondiente a “Con Deficiencias”, dado que se evidenciaron debilidades en el diseño de controles y la efectividad de los mismos en el proceso financiero.

Cuadro N° 21. Calificación de Control Interno

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,92
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)		1		ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				2,0	0,10
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				CON DEFICIENCIAS	

Fuente: Formato 14 – Matriz de Riesgos y Controles.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Las debilidades presentadas en el diseño de controles y la efectividad de los mismos en el proceso financiero, fueron las siguientes:

- Se evidenciaron falencias en cuanto al registro de los procesos judiciales en el aplicativo eKOGUI, razón por la cual, la depuración de los procesos que presentaban inconsistencias se llevó a cabo incluso hasta la vigencia 2020.
- Se evidenciaron pagos de intereses moratorios correspondientes a períodos superiores a diez meses, entre la ejecutoria de los fallos y su cumplimiento. Dichos pagos afectaron los rubros de gasto de pensiones, cesantías definitivas y cesantías parciales.
- Durante la vigencia 2019 y antes de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, se evidenció el pago de sanciones por mora con recursos del FNPSM, causadas por el pago inoportuno de cesantías a los docentes. Dichos pagos se realizaron a través de los rubros de gasto de cesantías definitivas y parciales.
- Se evidenciaron inconsistencias en cuanto al seguimiento de la trazabilidad, de los depósitos judiciales aplicados sobre recursos del FNPSM.

- Se evidenciaron inconsistencias en las bases de datos de procesos judiciales, frente a lo contenido en las piezas procesales. También, se evidenció que hay información incorporada en las bases de datos de procesos judiciales, sin que Fiduprevisora S.A. tenga en su poder las piezas procesales que la sustenten.
- Se revelaron inconsistencias y errores en la presentación de la información que hicieron, reiterar y generar imprecisiones en datos importantes de registros de pagos presupuestales.
- Inejecución del rezago presupuestal durante la vigencia 2019, demostrando debilidades en la programación y la utilización del recurso disponible y falta de gestión con los recursos asignados.
- Se identifican falencias en el seguimiento y control de las actividades contables establecidas por la Contaduría General de la Nación, como son el reconocimiento de los hechos económicos que impactan de manera sustancial los Estados Financieros del Fondo.
- Aunque existen procedimientos y políticas contables, estas se cumplen de manera parcial y en otros casos no se cumplen para cuentas por pagar, cuentas por cobrar y para deterioro de las cuentas por cobrar.

3.2 OBSERVACIONES VIGENTES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de representantes, a través de la Comisión Legal de Cuentas, examinó la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General de la Nación presentado por el Gobierno Nacional, correspondientes a la vigencia 2018. Como resultado del análisis efectuado, dicha Corporación planteó una serie de observaciones de orden contable al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales – FNPSM.

En el seguimiento efectuado por la CGR a dichas observaciones se concluye que, la Fiduciaria La Previsora S.A., en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales – FNPSM, no ha tomado las medidas necesarias para subsanar las deficiencias presentadas, estableciendo que en la vigencia 2019 persisten dichas situaciones, como se evidencia en los diferentes hallazgos incluidos en este informe y como se detalla en el *Anexo 3 - Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes*.

3.3 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte a 31 de diciembre de 2019, en los componentes objeto de auditoría, identificando las actividades que a la fecha no fueron efectivas y las actividades que se cumplieron pero que a juicio de la CGR no son efectivas.

El Plan de Mejoramiento, contiene 426 acciones para **126** hallazgos clasificados así: 20 hallazgos de la auditoría a la vigencia 2013; 10 hallazgos de la auditoría a la vigencia 2014; 22 hallazgos de la auditoría a la vigencia 2015; 41 hallazgos de la auditoría a la vigencia 2016; 10 hallazgos de la auditoría a la vigencia 2017 y 23 hallazgos de la auditoría la vigencia 2018.

Para efectos del análisis, el universo de 126 hallazgos se reduce a 73, pues en 53 de ellos por lo menos una de las fechas determinadas para la ejecución de las acciones de mejoramiento definidas tiene un cumplimiento posterior al 31 de diciembre de 2019, lo que las ubica por fuera del horizonte de evaluación. De esos 73 hallazgos, la auditoría verificó 34 que tenían relación directa con los objetivos de la auditoría.

De conformidad con lo señalado por la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, el seguimiento al Plan de Mejoramiento evidenció que las acciones correspondientes a 13 hallazgos cumplieron con atributos de efectividad y oportunidad y por lo tanto pueden ser retiradas del Plan de Mejoramiento. Los hallazgos mencionados se muestran en la tabla siguiente:

Tabla No.2. Efectividad del Plan de Mejoramiento - FNPSM

CANTIDAD HALLAZGOS	EFFECTIVAS – CÓDIGO HALLAZGO	INEFFECTIVAS – CÓDIGO HALLAZGO
34	H13, H17, H18, H20, H21, H44, H46, H47, H54, H62, H66, H80 y H111.	H2, H23, H24, H28, H30, H41, H45, H48, H49, H52, H53, H64, H67, H70, H76, H77, H83, H84, H95, H96, H98.

Fuente: Respuesta FOMAG a Solicitud de Información 012 – Correo Electrónico del 20 de mayo de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Para los hallazgos en los cuales las acciones no fueron efectivas, la entidad deberá replantear las acciones de mejora de manera tal que se orienten a superar las deficiencias evidenciadas.

La conclusión final de la evaluación del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2019, indica que es **INEFECTIVO**.

3.4 SOLICITUDES CIUDADANAS

Al equipo auditor le fueron allegadas dos (2) solicitudes ciudadanas, evaluando la situación planteada, así:

Cuadro N° 22. Relación de Solicitudes Ciudadanas

DENUNCIA/ INSUMO	DETALLE
2019-171631-82111-SE	<p>La Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado, remitió copia del expediente del Proceso No. 2019 680012333000201600406 01 adelantado en contra de FOMAG, por medio del cual se allega copia del proceso y sentencia por omisión en el pago oportuno de prestaciones por parte de la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG.</p> <p>Esta solicitud ya tiene respuesta de fondo con radicado 2020EE0008814 del 28-01-2020, en que se manifestó que la CGR no puede coadministrar, razón por la cual se asumió en la auditoría solamente como insumo para guiar los procesos de la misma.</p>
2020-174511-82111-SE	<p>El denunciante manifestó presuntas actuaciones indebidas en el FOMAG, que se resumen así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades en el proceso de facturación de salud ocupacional o SGSST que ha tenido el Fomag con los prestadores o contratistas de salud, específicamente con el anterior contrato de salud con los prestadores de las regiones 2,4 y 5. • Facturación fraudulenta y sobornos para evitar que fueran glosadas algunas cuentas. • Facturación fraudulenta en los asuntos de salud ocupacional donde se pagó por la atención de salud con informes fraudulentos de mediciones ambientales irreales con sellos y firmas ficticias. • Irregularidades frente a las actividades de salud ocupacional del anterior pliego en relación con el ítem de medición ambiental. <p>El Equipo Auditor indagó y encontró que la Empresa denunciada o las personas naturales allí nombradas no han tenido vínculo contractual directo con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.</p> <p>En ese escenario, la CGR determinó que los hechos denunciados no tenían los suficientes atributos de ilustración y merecían ser ampliados, en el sentido de señalar de manera más precisa las circunstancias de tiempo, modo o lugar, que permitan realizar una verificación efectiva de los hechos puestos en consideración y por eso a través de correo electrónico, en aplicación del artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, le solicito claridad sobre los hechos denunciados para proceder a las investigaciones correspondientes dándole un término de 30 días.</p> <p>Como hasta la fecha no se ha recibido respuesta a nuestros requerimientos, se interpreta desistimiento de su solicitud, según lo ordenado por el artículo 17 del CPACA y se decide archivar la denuncia que sólo será abierta en el evento que aparezcan los elementos solicitados.</p>

Fuente: SIPAR – Solicitudes Ciudadanas Nos. 2019-171631-82111-SE y 2020-174511-82111-SE.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales trece (13) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con otra incidencia y en uno (1) se solicitará el inicio de indagación preliminar.

5. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,



RUBIELA M. BENAVIDES PAZ

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

Revisó y Aprobó: Carolina Sánchez Bravo - Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Luz Dary Neuta Velásquez- Coordinadora de Gestión -Supervisora encargada

Elaboró: Equipo Auditor

6. ANEXOS

Anexo 1. Relación de Hallazgos

Anexo 2. Estados financieros auditados

Anexo 3. Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes

Anexo 1. Relación de hallazgos

HALLAZGO 1. Cuentas por Cobrar a Entes Territoriales (D)

Artículos 2 y 3 de la Ley 87 de 1993

ARTÍCULO 2o. 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:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO.

Son características del Control Interno las siguientes:

- e) 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.

Anexo de la Resolución 533 de 2015 expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en lo referente al Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades del gobierno.

4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACION FINANCIERA.

Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1. Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

4.1.1. Relevancia

La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos (...)

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

117. *Devengo o Causación.* Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.

118. *Asociación.* El reconocimiento de ingresos debe estar asociado con los gastos necesarios para la ejecución de las funciones de cometido estatal y con los costos y/o gastos relacionados con el consumo de recursos necesarios para producir tales ingresos. Cuando por circunstancias especiales deban registrarse partidas de períodos anteriores que influyan en los resultados, la información relativa a la cuantía y origen de los mismos se revelará en notas a los estados contables.

120. *Prudencia.* En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna. Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores. 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.

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos.

Anexo Resolución 525 de 2016 expedida por la Contaduría General de la Nación, por la cual incorpora, en el régimen de Contabilidad Pública, la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.

4.1 Soportes de Contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos. Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no encuentren debidamente soportados.

Anexo Resolución 193 de 2016, por el cual se incorpora, en los procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad pública, el procedimiento para la evaluación

del control interno contable, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2 Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional.

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros (...)

3.2.11 Individualización de bienes y obligaciones.

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible.

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros de forma que cumplan las características fundamentales de la relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantaran las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

Ley 1071 de 2006

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.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

ARTÍCULO 57. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

(...) **PARÁGRAFO.** La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo.

La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.

Así mismo, la sociedad fiduciaria deberá interponer las acciones legales correspondientes en contra de las entidades territoriales certificadas en educación por el incumplimiento de los términos indicados en la Ley 1071 de 2006 y reintegrar las sumas de dinero canceladas con ocasión del pago de la sanción moratoria que le sea atribuible.

DECRETO 1075 DE 2015

Artículo 2.4.4.2.3.2.28. Estableció que "El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006. Así mismo, la sociedad fiduciaria deberá interponer las acciones legales correspondientes en contra de las entidades territoriales certificadas en educación por el incumplimiento de los términos indicados en la Ley 1071 de 2006 y reintegrar las sumas de dinero canceladas con ocasión del pago de la sanción moratoria que le sea atribuible".

Ley 91 de 1989

Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

ARTÍCULO 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado. ...
5. Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

POLÍTICA CONTABLE FOMAG CUENTAS POR COBRAR

Se reconocerán como cuentas por cobrar, los derechos adquiridos por el Fondo en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere a futuro la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento. Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones sin contraprestación correspondientes a las obligaciones que con el tengan las entidades de carácter Nacional, Territorial, de Previsión Social y cualquier otra persona natural o jurídica.

De acuerdo con lo revelado en el Estado de Situación Financiera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) con corte al 31 de diciembre de 2019, el saldo de las cuentas por cobrar es de \$401.039.601.973 con el siguiente detalle:

Cuadro N° 23. Cuentas por Cobrar FOMAG al 31 de diciembre de 2019

Cifras en pesos

CONCEPTO	SALDO CTE 2019	SALDO NO CTE 2019	SALDO FINAL 2019
Cuentas por Cobrar	401.039.601.973	0	401.039.601.973
Otras cuentas por Cobrar (a)	1.178.096.179.531	0	1.178.096.179.531
Deterioro acumulado de cuentas por cobrar (Cr)	- 777.056.577.558	0	- 777.056.577.558

Fuente: Notas a los Estados Financieros FOMAG 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Cuadro N° 24. Cuentas por Cobrar

Cifras en pesos

CONCEPTO	SALDO CORRIENTE 2019	SALDO NO CORRIENTE 2019	SALDO FINAL
OTRAS CUENTAS POR COBRAR	1.178.096.179.531	0	1.178.096.179.531
Cuotas partes de pensiones	661.347.212.820	0	661.347.212.820
Otros intereses por cobrar	10.403.370.775	0	10.403.370.775
Fer- Favidí	6.035.885	0	6.035.885
Deuda Pasivo Prestacional	32.748.303.359	0	32.748.303.359
Aportes Periódicos	24.398.884.650	0	24.398.884.650
Pasivo Cesantías Decreto 3752	70.299.247.845	0	70.299.247.845
Padres Cotizantes	2.320.242.155	0	2.320.242.155
Cuotas de Afiliación	20.948.512.271	0	20.948.512.271
Exceso de Planta Viabilizada	2.926.967.249	0	2.926.967.249
Cuenta de Cobro a Pensionados	503.904.799	0	503.904.799
CxC Docentes Sanción Mora	314.393.998	0	314.393.998
Rendimientos	268.317.840	0	268.317.840
Otras cuentas por Cobrar	16.624.052.116	0	16.624.052.116
Aportes SGP y convenios	334.986.733.770	0	334.986.733.770

Fuente: Notas a los Estados Financieros FOMAG 2019.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Revisadas las subcuentas y el detalle de las cuentas por cobrar, no se evidencia el registro de la cuenta por cobrar a los Entes Territoriales Certificados por concepto de pago de sanciones por mora de cesantías 2019 por \$85.147.624.505.

Del anterior análisis se evidencia una subestimación de la subcuenta 138490 – Otros Cuentas por cobrar por \$85.147.634.505 de la cuenta 1384 Otras Cuentas por Cobrar, afectando el patrimonio en la cuenta 3110 – Resultado del Ejercicio.

Lo anterior, es ocasionado por deficiencias en el área contable y en los controles que debe realizar la Oficina de Control Interno y auditoría, ocasionando desfinanciación de los recursos destinados para el pago de cesantías parciales y cesantías definitivas.

Respuesta de la Entidad

“De acuerdo con la observación efectuada por el ente de control nos acogemos en el sentido que al 31 de diciembre de 2019 no se tenía registrado las cuentas por cobrar a las entidades territoriales por concepto de las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006, sin embargo, se tiene previsto registrar el valor de \$85.147.624.505 al cierre del presente mes.”

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 2. Deterioro Acumulado de Otras Cuentas por Cobrar (D)

Artículos 2 y 3 de la Ley 87 de 1993

ARTÍCULO 2o. 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:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; ...
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO.
Son características del Control Interno las siguientes:

...

- e) 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.

Anexo de la Resolución 533 de 2015 expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en lo referente al Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades del gobierno.

4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA.

Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1. Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

4.1.1. Relevancia

La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos (...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos.

Anexo Resolución 525 de 2106 expedida por la Contaduría General de la Nación, por la cual incorpora, en el régimen de Contabilidad Pública, la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.

4.1 Soportes de Contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos. Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no encuentren debidamente soportados.

Anexo Resolución 193 de 2016, por el cual se incorpora, en los procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública el procedimiento para la evaluación del control interno contable, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2 Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional.

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros (...)

3.2.11 Individualización de bienes y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros de forma que cumplan las características fundamentales de la relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantaran las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

117. Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.

118. Asociación. El reconocimiento de ingresos debe estar asociado con los gastos necesarios para la ejecución de las funciones de cometido estatal y con los costos y/o gastos relacionados con el consumo de recursos necesarios para producir tales ingresos. Cuando por circunstancias especiales deban registrarse partidas de períodos anteriores que influyan en los resultados, la información relativa a la cuantía y origen de los mismos se revelará en notas a los estados contables.

120. Prudencia. En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna. Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores. 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.

POLÍTICA CONTABLE DETERIORO CUENTAS POR COBRAR

Las cuentas por cobrar serán objeto de estimaciones de deterioro cuando exista evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias. Para el efecto, por lo menos al final del periodo contable, se verificará si existen indicios de deterioro.

Antes de dar aplicabilidad a las estimaciones de deterioro de cartera, se debe tener en cuenta los siguientes criterios:

a) El cobro persuasivo se realizará trimestralmente y la Entidad Territorial contará para pago oportuno tres meses (3) contados a partir de la fecha de la cuenta de cobro, si transcurridos los tres (3) meses de plazo oportuno para el pago, NO se recibió pago o abono, se remitirán las cuentas de cobro al Ministerio de Educación Nacional con el fin de dar apoyo al FOMAG en la gestión de cobro con un plazo no mayor a tres (3) meses adicionales a los tres (3) meses de plazo para el pago oportuno. Primera alerta.

b) Transcurridos los seis (6) meses de plazo para el pago de las cuentas de cobro, se dará indicio de deterioro donde se reconocerá en un cien (100%) por ciento de la cartera. Segunda alerta.

c) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la segunda alerta, se enviará la segunda notificación de cobro persuasivo a las entidades territoriales.

d) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la segunda notificación de cobro persuasivo, se dará inicio al cobro coactivo.

El deterioro se determinará sobre el saldo de la cartera por concepto y por tercero según la cuenta de cobro más antigua.

El deterioro se reconocerá de forma separada, como un menor valor de la cuenta por cobrar, afectando el gasto del periodo.

Si en una medición posterior, las pérdidas por deterioro disminuyen debido a eventos objetivamente relacionados con su origen, se disminuirá el valor del deterioro acumulado y se afectará el resultado del periodo. En todo caso, las disminuciones del deterioro no superarán las pérdidas por deterioro previamente reconocidas.

La comisión auditora de la Contraloría, mediante correo electrónico del 3 de abril de 2020, solicitó información relacionada con cuentas por cobrar – Cuenta 1.3.86 Deterioro acumulado de otras cuentas por cobrar, en la que se relacionó una muestra 35 terceros de los que se solicitaba informar, cuándo se origina la obligación y cuáles son las gestiones de cobro que se han realizado para su recuperación.

De acuerdo con lo revelado en el Estado de Situación Financiera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte al 31 de diciembre de 2019, el saldo del deterioro acumulado de cuentas por cobrar es de (-) \$777.056.557.558,40.

En los soportes entregados a la comisión de la Contraloría no se evidenció el cumplimiento de la política contable para dar inicio al deterioro en lo referente a (...) *Sí transcurridos los tres (3) meses de plazo oportuno para el pago, NO se recibió pago o abono, se remitirán las cuentas de cobro al Ministerio de Educación Nacional con el fin de dar apoyo al FOMAG en la gestión de cobro con un plazo no mayor a tres (3) meses adicionales a los tres (3) meses de plazo para el pago oportuno. Primera alerta.*

De igual manera, no se entregaron soportes de la actividad posterior al deterioro que (...) *d) Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la fecha de la segunda notificación de cobro persuasivo, se dará inicio al cobro coactivo.*

Del análisis se evidencia una sobrestimación de la subcuenta 138690 – Otras Cuentas por Cobrar por (-) \$777.056.557.558,40, de la cuenta 1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar, afectando el patrimonio en la cuenta 3110 – Resultado del Ejercicio.

Lo anterior, es ocasionado por deficiencias en el área contable y en los controles que debe realizar la Oficina de Control Interno y auditoría, ocasionando que no se refleje la situación financiera real del FOMAG.

Respuesta de la entidad

El FOMAG en su respuesta informa que (...)

“Así las cosas el deterioro constituido al 31 de diciembre de 2019 por valor de \$777.056.557.558, se efectuó sobre las cuentas por cobrar que presentaban una antigüedad superior a los 6 meses.

Ahora bien, con relación al cobro coactivo, es importante realizar las siguientes precisiones:

De conformidad con el reglamento interno de cartera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. y en concordancia con la legislación colombiana, es claro que la competencia para el cobro coactivo aplicado para entidades deudoras, como es la deuda de cuotas partes pensionales, es de potestad del Ministerio de Educación Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2019 del 2000, el cual cita textualmente:

“...Artículo 5º. Cobro coactivo. El recaudo de los recursos que deben ingresar por cualquier concepto al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio podrá adelantarse, a través de

jurisdicción coactiva, por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el artículo 112 de la Ley 6 de 1992...”

El Fondo adelanta las gestiones de cobro persuasivo a través de la Vicepresidencia Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Fiduprevisora S.A – Dirección de Afiliaciones, recaudos y Pagos. En el archivo “Gestión de Cobro 2019”, se relacionan todas las acciones dentro del cobro persuasivo y la depuración de la cartera de cuotas partes pensionales que puedan soportar el inicio del cobro coactivo.

No obstante, lo anterior, FOMAG continúa realizando las gestiones necesarias que permitan consolidar los documentos que soporten el título ejecutivo, se relaciona la gestión realizada hasta la fecha para adelantar los procesos coactivos, así:”

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto, es obligación del Ministerio de Educación Nacional la competencia del cobro coactivo aplicado para las entidades deudoras, como es la deuda de cuotas partes pensionales; según lo establece la política contable en la actividad posterior al cobro persuasivo. No se cumplen las actividades de cobro persuasivo durante los primeros 6 meses a partir de la fecha de cuenta de cobro que genera el FOMAG, que darán indicio de deterioro como está estipulado en la política contable para poder realizar el deterioro de las cuentas por cobrar.

Lo anterior, ratifica el efecto contable presentado en esta observación respecto a una sobrestimación de la subcuenta 138690 – Otras Cuentas por Cobrar por (-) \$777.056.557.558,40, de la cuenta 1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar, afectando el patrimonio en la cuenta 3110 – Resultado del Ejercicio.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 3. Consistencia Base de Datos Procesos Judiciales (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El literal e) del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)”.

El Anexo de la Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“(...) 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.12. Reconocimiento de estimaciones

Las entidades deberán realizar el cálculo y reconocimiento adecuado de las amortizaciones, agotamiento, depreciaciones, deterioro y provisiones, asociados a los activos y pasivos, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo que le sea aplicable a la entidad. 3.2.13. Actualización de los valores Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros. (...)

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (...)

El Procedimiento Contable para el Registro de los Procesos Judiciales, Arbitrajes, Conciliaciones Extrajudiciales y Embargos sobre Cuentas Bancarias, expedido por la Contaduría General de la Nación, mediante Resolución 116 de 2017, establece:

“(...) Para establecer el valor de la provisión, la entidad utilizará una metodología que se ajuste a los criterios de medición del Marco Normativo para entidades de gobierno. Cuando la entidad considere que la metodología contenida en la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se ajusta a las condiciones del proceso, podrá utilizar dicha metodología. (...)”

Las políticas contables del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionadas con las provisiones, establece:

“El fondo reconocerá una provisión cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a. Tiene una obligación presente, ya sea legal o implícita, como resultado de un suceso pasado.*
- b. Probablemente, debe desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación.*
- c. Puede hacerse una estimación fiable del valor de la obligación.*

Las obligaciones pueden ser probables, posibles o remotas.

Una obligación es probable cuando la probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra, lo cual conlleva al reconocimiento de una provisión.

Una obligación es posible cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente.

Una obligación es remota cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es prácticamente nula, en este caso no se reconocerá un pasivo ni será necesaria su revelación como pasivo contingente.

Dentro de la evaluación del proceso, se realizó la estimación de terminación del mismo con base en lo cual se proyectó los flujos futuros de acuerdo con el IPC promedio de los últimos tres (3) años, y se procedió a realizar el descuento de los mismos con la tasa de interés libre de riesgo vigente aplicable. Para este caso se utilizó como tasa libre de riesgo la tasa de los títulos de deuda pública TES emitidos por el Gobierno Nacional que se asemejan al vencimiento estimado de la provisión objeto de medición.”

Procedimiento para la Defensa Judicial y Provisión de Contingencias Judiciales código MP-GJU-01-006 Versión 3 del 28 de diciembre de 2018, expedido por Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por medio del cual documenta el procedimiento que se debe seguir al interior y exterior de la Fiduciaria con el fin de reportar, depurar, registrar, controlar y ejercer una defensa judicial oportuna, desde el momento en que se tiene conocimiento de una contingencia judicial en contra de la entidad y del FNPSM, ya sea en posición propia, como liquidadora y/o vocera y administradora de un negocio que no cuente con su propia unidad de gestión, la cual también permita determinar las sumas de dinero que habrá de provisionarse para efectos de garantizar el pago de la obligaciones judiciales de la Fiduciaria, con base en criterios específicos y verificación directa de cada controversia.

En relación con los procesos judiciales que registra el Fondo en calidad de demandado (51.268 procesos), se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo de las cuentas de Litigios y demandas, provisiones diversas y pasivos contingentes, así:

1. La procesos judiciales calificados con probabilidad de pérdida “posible”, se encuentran registrados en la subcuenta 912090 Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la cuenta 9120 Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por \$487.410.913.257,29, presentando diferencia por \$194.294.622.623,99, frente al valor reportado en las cuatro (4) bases de procesos judiciales aportadas por la entidad, donde se registran 9.126 procesos con pretensiones que ascienden a \$681.705.535.881,28, como se evidencia a continuación:

Cuadro N° 25. Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Fomag
Cifras en pesos

CÓDIGO CONTABLE	NOMBRE CUENTA	CONCILIACIÓN SALDOS PROCESOS JUDICIALES			
		SALDO LIBROS AUXILIARES A DICIEMBRE 31 DE 2019	SALDO SEGÚN REPORTE ÁREA DE GESTIÓN	No. PROCESOS	DIFERENCIA
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	487.410.913.257,29	681.705.535.881,28	9.126	194.294.622.623,99
9.1.20.90	OTROS LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	487.410.913.257,29			
	Base procesos especiales - Arbitrales - Dirección de Gestión Judicial		247.992.173.395,00	3	
	Base procesos especiales - Judiciales - Dirección de Gestión Judicial		145.956.812.066,37	125	
	Base procesos especiales - Jurisdiccionales - Dirección de Gestión Judicial		1.137.818.669,00	156	
	Base procesos activos - Prestaciones Económicas		286.618.731.750,91	8.842	

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El FNPSM, mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que la diferencia presentada corresponde a la variación de las pretensiones, dentro del Tribunal de Arbitramento convocado por la Unión Temporal Magisalud 2.

2. Existen 243 procesos duplicados, que se reportan tanto en la base de procesos judiciales activos de prestaciones, como en la base denominada “Fallos pagados 2019”, con las siguientes características:

- En la base de fallos pagados, reportan pagos efectuados por el Fondo durante la vigencia 2019 por \$5.646.923.296.
- En la base de activos se registran de la siguiente forma; 75 procesos calificados como “Probable”, con una provisión registrada a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas por \$1.312.892.775,20; 9 procesos calificados como “Posible”, con pretensiones registradas a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 912090 – Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por \$259.360.034 y 159 procesos calificados como “Remoto” con pretensiones por \$2.664.165.100.

Este análisis se efectuó considerando variables tales como número de proceso, tipo de proceso y nombre del demandante, evidenciando que dichos procesos, aunque ya fueron pagados por el Fondo, siguen estando reportados en procesos activos afectando las cuentas del pasivo y pasivos contingentes.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente la observación realizada por la CGR es correcta, informando que en la vigencia 2020 se implementó el aplicativo jurídico Legisoffice, que permite el seguimiento continuo de cada proceso.

3. Existen 975 procesos duplicados, que se reportan tanto en la base de procesos judiciales activos de prestaciones, como en la base denominada “créditos judiciales”, con las siguientes características
 - En la base de créditos judiciales, reportan cuentas por pagar \$32.043.026.641,64, afectando la subcuenta 246002 – Sentencias de la cuenta 2460 – Créditos Judiciales a 31 de diciembre de 2019.
 - En la base de activos se registran de la siguiente forma; 497 procesos calificados como “Probable”, con una provisión registrada a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas por \$21.183.677.065,03; 81 procesos calificados como “Posible”, con pretensiones registradas a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 912090 – Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por \$1.926.493.670,38 y 397 procesos calificados como “Remoto” con pretensiones por \$5.949.253.907,93.

Este análisis se efectuó considerando variables tales como número de proceso, tipo de proceso y nombre del demandante, evidenciando que dichos procesos, aunque ya se encuentran registrados en cuentas por pagar, siguen

registrando valores por concepto de provisión, afectando las cuentas por pagar y provisiones.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente la observación realizada por la CGR es correcta, informando que en el año 2020 se implementó el aplicativo jurídico Legisoffice, que permite el seguimiento continuo de cada proceso.

4. Existen 406 procesos relacionados en la base de procesos fallados en contra, que se encuentran en la base de procesos judiciales activos de prestaciones, calificados con riesgo de pérdida “Posible” y “Remoto” con las siguientes características:

- Fallo en contra en primera instancia: 399 procesos de los cuales 52 se encuentran calificados con riesgo de pérdida “Posible” y 347 procesos calificados con riesgo de pérdida “Remoto”.
- Fallo en contra en segunda instancia: 7 procesos de los cuales 1 se encuentra calificado con riesgo de pérdida “Posible” y 6 procesos calificados con riesgo de pérdida “Remoto”.

Este análisis se efectuó considerando variables tales como número de proceso, tipo de proceso y nombre del demandante, evidenciando que dichos procesos, aunque ya cuentan con fallo en contra en primera y segunda instancia, se encuentran con calificación de riesgo “Posible” y “Remoto”.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente la observación realizada por la CGR es correcta, informando que en el año 2020 se implementó el aplicativo jurídico Legisoffice, que permite el seguimiento continuo de cada proceso.

5. En el Formato F9, reportado en SIRECI, a 31 de diciembre de 2019, por la entidad, registran un total de 51.085 procesos, donde 20.480 procesos tienen provisión por \$1.005.878.157.048, información que presenta diferencias con lo registrado en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas y las bases de procesos aportados por la entidad.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que en el formato F9 se reportan únicamente los procesos judiciales que cuentan con radicado de 23 dígitos y que se tramitan ante los despachos judiciales, ya que el formato

tiene esta exigencia en su diligenciamiento, existiendo imposibilidad de ingresar diferentes números y caracteres de dígitos, como lo son las radicaciones de los procesos jurisdiccionales que se promueven y tramitan ante las Superintendencias que constan de un formato de radicado diferente.

No obstante, dada la respuesta por la entidad, se presenta diferencia en el valor de la provisión reportada por la entidad en el Formato F9, por \$6.478.550 reflejada así:

Cuadro N° 26. Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
Cifras en pesos

CÓDIGO CONTABLE	NOMBRE CUENTA	CONCILIACIÓN SALDOS PROCESOS JUDICIALES		
		SALDO SEGÚN REPORTE ÁREA DE GESTIÓN	PROVISIÓN REGISTRADA EN EL FORMATO F9	DIFERENCIA
2.7.01	LITIGIOS Y DEMANDAS	1.006.289.770.993		0
2.7.01.90	OTROS LITIGIOS Y DEMANDAS	1.006.289.770.993	1.005.878.157.048	6.478.550
	Base procesos activos - Prestaciones Económicas	891.810.485.218		
	Base procesos especiales - Judiciales - Dirección de Gestión Judicial	114.074.150.380		
	Base procesos especiales - Jurisdiccionales - Dirección de Gestión Judicial	405.135.395		

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

6. En las Notas a los Estados Financieros Nota 23 – Provisiones, reportan un total de 20.509 procesos con calificación de riesgo de pérdida “Probable”, cifra que difiere del número de procesos relacionados en las bases aportadas por la entidad y que registran provisión a 31 de diciembre de 2019.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa que la diferencia corresponde a 383 procesos que al 31 de diciembre de 2019 que no tenían definida la pretensión y cuantía o estaban en trámite de traslado para identificar el objeto del litigio, en la medida que se identifican se notifica al área contable para los trámites contables correspondientes.

7. En la base de procesos activos, se evidenciaron inconsistencias en los siguientes procesos:
 - a. Radicación: 73001-33-33-003-2014-00151-00
Demandantes: María xxxxx y Nubia xxxxx.
Jurisdicción: Contencioso Administrativa.
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Pretensiones: Nulidad de acto que niega pago de sanción moratoria y pago de la misma.
Valor pretensiones: \$16.392.930 y \$18.321.138.
Fecha admisión demanda: 25/08/2014.

Juzgado primera instancia: Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

Fallo primera instancia: 23/05/2016 (recurso de apelación desierto por inasistencia a audiencia de conciliación).

Mandamiento de pago: Se libró y notificó por estado el 10/08/2017.

Terminación ejecutivo por pago: Auto que informa terminación del ejecutivo del 10/03/2020.

Conclusiones: Las pretensiones registradas en la base de procesos activos (reliquidación de pensión de jubilación) no corresponden a las del proceso (sanción moratoria cesantías). Se evidencia que primero hubo un proceso declarativo y posteriormente un ejecutivo, por lo que no se explica por qué, habiendo un fallo condenatorio en primera instancia, la calificación del declarativo a 31 de diciembre de 2019 seguía siendo posible. No hay concordancia entre el valor registrado como valor de la pretensión para el proceso declarativo por \$55.090.770. Si el proceso declarativo ya había sido fallado, el mismo debería estar registrado como cuenta por pagar (crédito judicial) y no figurar dentro de los procesos activos, con independencia del inicio posterior del proceso ejecutivo.

Análisis de la respuesta emitida por la entidad:

La CGR acepta las afirmaciones hechas por la entidad respecto al registro erróneo en número, por parte del apoderado de la parte demandante, de la cuantía de las pretensiones. Sin embargo, el valor registrado como pretensión para el proceso declarativo por \$55.090.770 no es concordante con los \$34.000.000 por los cuales la entidad afirma que está registrada la cuantía del proceso ejecutivo ni su provisión, de conformidad con la calificación como probable.

Si bien el proceso ejecutivo es consecuencia del proceso declarativo, su registro no puede confundirse, toda vez que el proceso declarativo con un fallo ejecutoriado en contra constituye una cuenta por pagar y el único proceso activo es el ejecutivo mediante el cual se exige el cumplimiento del fallo, razón por la cual no pueden figurar ambos procesos como activos e independientes, ni mucho menos puede estar calificado el proceso declarativo como posible.

b. Radicación: 17001-33-39-007-2017-00236-02.

Demandantes: María xxxxx. Se celebró audiencia inicial simultánea para 8 procesos, entre los cuales no figura Gloria Inés Upegui. Se menciona a esta demandante en el acta de audiencia del Art. 192, con el proceso 17-001-33-39-007-2017-00361-00.

Jurisdicción: Contencioso Administrativa.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Pretensiones: Reliquidación pensión.

Valor pretensiones: \$10.275.225.

Fecha admisión demanda: 29/06/2017.

Juzgado primera instancia: Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales.

Fallo primera instancia: Fallo en contra del 29/10/2018, sin fecha de ejecutoria visible.

Segunda instancia: De las piezas, solamente obra acta de audiencia del Art 192 de conciliación pero se decretan desiertos los recursos de apelación presentados por la parte demandada. No obstante, con posterioridad se ordenó vía tutela que se convocara a nueva audiencia de conciliación de segunda instancia, la cual quedó fijada para el 10/05/2019. Dicha decisión fue revocada por el Consejo de Estado y por ende el fallo de primera instancia quedó en firme.

Conclusiones: Se evidencia que los procesos adelantados por María xxxxx (17001-33-39-007-2017-00236-02) y Gloria xxxxx (17-001-33-39-007-2017-00361-00) son distintos, pese a que se celebró una audiencia de conciliación conjunta para varios procesos. Finalmente, hubo fallo de primera instancia en contra del FNPSM para ambos procesos, pero la calificación sigue siendo remota.

Si bien la entidad afirma que el proceso ya se encuentra actualizado y debidamente terminado y que se celebró una nueva audiencia de conciliación, en su momento la información que sirvió de base para los registros contables presentaba los errores mencionados en la observación, tales como el registro del radicado del proceso.

c. Radicación: 68679-33-33-001-2017-00162-01

Demandantes: Fanny xxxxx.

Jurisdicción: Contencioso Administrativa.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Pretensiones: Nulidad de acto que niega pago de sanción moratoria y pago de la misma.

Valor pretensiones: \$18.174.464.

Fecha admisión demanda: 18/05/2017.

Juzgado primera instancia: Juzgado Primero Administrativo Oral de San Gil.

Fallo primera instancia: No se evidencia en las piezas adjuntadas. Se infiere que hubo fallo en contra del FNPSM.

Segunda instancia: De las piezas, solamente obra auto para mejor proveer para decidir sobre el recurso de apelación, interpuesto por la parte demandada.

Conclusiones: Se allegaron las piezas procesales del proceso 68679-33-33-001-2017-00162-01 a nombre de Fanny xxxxx. No se evidencia conexión con los otros demandantes para ser relacionados en la base de datos bajo el mismo número de radicado, teniendo en cuenta además que únicamente el proceso de Fanny xxxxx consiste en pago de sanción moratoria, ya que el de Berenice xxxxx consiste en la devolución de aportes en salud y el de Flor xxxxx en reliquidación de pensión de jubilación. Por otra parte, de las piezas procesales se puede inferir que hubo fallo en contra en primera instancia, razón por la cual la calificación como probable del proceso de Fanny xxxxx estaría ajustado al estado del proceso, no así los otros dos, que aparecen calificados como posible y remoto.

- d. Radicación: 17001-33-33-001-2016-00302-02
Demandantes: José xxxxx.
Jurisdicción: Contencioso Administrativa.
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Pretensiones: Reliquidación pensión de jubilación.
Valor pretensiones: No se evidencia a partir de las piezas aportadas.
Fecha admisión demanda: No se evidencia a partir de las piezas aportadas.
Juzgado primera instancia: Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales.
Fallo primera instancia: 25/06/2018 en contra del FNPSM (declara nulidad parcial y prescripción parcial).
Segunda instancia: Tribunal Administrativo de Caldas. Fallo a favor del FNPSM del 04/07/2019.
Archivo: Auto que ordena proceder al archivo definitivo de 20/08/2019.

Conclusiones: De las piezas procesales aportadas, no se evidencia conexión alguna entre los tres procesos relacionados bajo el mismo radicado. Adicionalmente, el proceso instaurado por José xxxxx fue archivado, razón por la que no se entiende por qué figura en la base de procesos activos a 31 de diciembre de 2019.

Análisis de la respuesta emitida por la entidad:

Aunque la entidad afirma que ya se encuentran actualizados los radicados de los procesos y depurados, las actualizaciones se realizaron

con posterioridad al cierre de la vigencia 2019, por lo que no se desvirtúa que hubo datos erróneos o sin piezas procesales de sustento, con los cuales se alimentó la información contable.

En conclusión, aunque la depuración actual de los procesos, que sigue en trámite, corrige los errores en cuanto a los datos reportados en las bases de datos de defensa judicial, dicha información errónea sirvió de sustento para el registro contable respecto al estado, identificación y cuantías de los procesos, razón por la cual la misma no era confiable. Asimismo, evidencia las falencias de gestión de defensa judicial por parte de los apoderados de los procesos, en cuanto a su deber de registro en tiempo real de las actuaciones y el otorgamiento de las piezas procesales.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en el control y seguimiento de la información registrada en la base de datos de procesos judiciales, afectando el principio de revelación y las características cualitativas de la información contable pública, confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, criterios conceptuales contemplados dentro del Régimen de Contabilidad Pública, generando incertidumbre en la información financiera reportada en los Estados financieros, por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionada con los procesos judiciales a 31 de diciembre de 2019, en la subcuentas 2701-90 Otros Litigios y Demandas de la cuenta 2701 Litigios y Demandas, 2790-15 Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la cuenta 2790 Provisiones diversas y 9120-90 Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la cuenta 9120 Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, ocasionada por deficiencias en control interno contable.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 4. Provisiones Diversas por Concepto Sanción por Mora (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El literal e) del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)”.

El Anexo de la Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“(...) 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.12. Reconocimiento de estimaciones

Las entidades deberán realizar el cálculo y reconocimiento adecuado de las amortizaciones, agotamiento, depreciaciones, deterioro y provisiones, asociados a los activos y pasivos, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo que le sea aplicable a la entidad. 3.2.13. Actualización de los valores Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros. (...)

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (...)

Las políticas contables del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionadas con las provisiones, establece:

“El Fondo reconocerá una provisión cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- e. Tiene una obligación presente, ya sea legal o implícita, como resultado de un suceso pasado.*
- f. Probablemente, debe desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación.*
- g. Puede hacerse una estimación fiable del valor de la obligación.*

Las obligaciones pueden ser probables, posibles o remotas.

Una obligación es probable cuando la probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra, lo cual conlleva al reconocimiento de una provisión.

Una obligación es posible cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente.

Una obligación es remota cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es prácticamente nula, en este caso no se reconocerá un pasivo ni será necesaria su revelación como pasivo contingente.

Dentro de la evaluación del proceso, se realizó la estimación de terminación del mismo con base en lo cual se proyectó los flujos futuros de acuerdo con el IPC promedio de los últimos tres (3) años, y se procedió a realizar el descuento de los mismos con la tasa de interés libre de riesgo vigente aplicable. Para este caso se utilizó como tasa libre de riesgo la tasa de los títulos de deuda pública TES emitidos por el Gobierno Nacional que se asemejan al vencimiento estimado de la provisión objeto de medición.”

Conforme con lo revelado en el Estado de Situación Financiera del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076 – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte a 31 de diciembre de 2019, la provisión por concepto de cuentas por pagar por sanciones por mora en el pago de cesantías asciende a \$301.666.687.682.

En las Notas a los Estados Financieros. Nota 23 Provisiones, indican que el valor registrado en la subcuenta 2790-90 Otras Provisiones Diversas, subauxiliar 2790-90-12 Provisión Cuentas por Pagar Sanción Mora, corresponde a:

“Cuentas por pagar relacionadas con sanciones por mora en el pago de cesantías, los cuales pueden variar por efecto del resultado de procesos de conciliaciones que se encuentran en curso, así como la prelación de pagos que establezca el fideicomitente.

Por otra parte, estas obligaciones serán objeto de reliquidación a partir de la fecha exacta y cierta de pago, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto 2020 de 2019. (...)

En relación con la provisión que registra el Fondo por concepto de las cuentas por pagar por sanciones por mora, se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo de las cuentas señaladas:

- Existen 7 procesos duplicados, que se reportan tanto en la base de procesos activos de prestaciones, como en la base de provisión de cuentas por pagar. En la base de activos se registran con calificación “Probable”, con una provisión registrada a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas por \$108.345.040,84.

Cuadro N° 27. Procesos – Provisión Sanción por Mora

No.	RADICADO DEL PROCESO
1	17001333300120180008100
2	05001333301920180023800
3	05001333303420180034700
4	76001333301820160014400
5	17001333300220180012300
6	17001333900820170051600
7	27001333300420170006401

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 005 – Correo electrónico del 29 de abril de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Lo anterior, evidencia que dichos procesos registran doble provisión, toda vez que se encuentran registrados tanto en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas como en la subcuenta 2790-90 Otras Provisiones Diversas.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente los 7 procesos se encuentran en las dos bases al 31 de diciembre de 2019, e informa que dichos procesos fueron retirados durante la vigencia 2020 de la base de procesos activos.

- Adicionalmente, el FNPSM reporta \$1.596.917.955.122 por concepto de sanciones causadas a 31 de diciembre de 2019, correspondiente a las vigencias del 2014 al 2019, de las cuales se evidencia el registro de la provisión por este concepto por \$301.666.687.682 en la subcuenta 2790-90 Otras Provisiones Diversas, valor que corresponde a la sanción de

estimación moratoria a pagar, de las reclamaciones que habían sido radicadas en la entidad a 31 de diciembre de 2019.

El FNPSM mediante oficio 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que el hecho de que se haya entregado al equipo auditor, una relación de las sanciones en mora causadas desde la vigencia 2014 hasta 2019 por \$1.596.917.955.122, no significa que ellas puedan considerarse como exigibles, toda vez que existirá obligación de pagar aquellas que hayan sido reclamadas en términos y no estén prescritas.

No obstante, es pertinente indicar que un pasivo contingente corresponde a una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia se confirmará solo por la ocurrencia o por la no ocurrencia de uno o más sucesos futuros inciertos que no están enteramente bajo el control de la entidad.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en el control y seguimiento de la información registrada en la base de datos de procesos judiciales, afectando el principio de revelación y las características cualitativas de la información contable pública, confiabilidad e integridad, generando incertidumbre en la información reportada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionada con la provisión por sanciones por mora a 31 de diciembre de 2019, en la subcuentas 2701-90 Otros Litigios y Demandas de la cuenta 2701 Litigios y Demandas y 2790-90 Otras Provisiones Diversas de la cuenta 2790 Provisiones diversas, ocasionada por deficiencias en control interno contable.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 5. Cálculo Actuarial (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El literal e) del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)”.

Una vez analizada la base de datos que soportó el cálculo actuarial de la vigencia 2018 y que fue remitido mediante oficio No. 20190953057471 del 30 de diciembre de 2019 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su respectiva revisión y aprobación, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

- En la base de activos donde relacionan 256.880 registros, con un cálculo actuarial que asciende a \$52.041.408.558.785, se encuentran dos registros duplicados, así:

Cuadro N° 28. Registros Duplicados Cálculo Actuarial FOMAG

Cifras en pesos

CODO_ENTE	NOMBRE_ET	TIPO_IDENT	NUMERO_IDENT	FECHA_NACIMIENTO	RESERVA NETA FINAL ENTIDAD
11001	BOGOTA D.C.	CC	309.XXX	24/10/1962	244.667.695
11001	BOGOTA D.C.	CE	309.XXX	24/10/1962	244.667.695
23000	CORDOBA	CC	254.XXX	12/01/1968	220.130.537
23000	CORDOBA	CE	254.XXX	12/01/1968	220.130.537

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que la base de datos que sirve como insumo para la elaboración del cálculo actuarial es actualizada por cada Secretaria de Educación como entidad nominadora competente a través de los procesos de afiliación, novedades y/o actualización de datos laborales.

No obstante, es pertinente aclarar que la elaboración del Cálculo Actuarial está a cargo del FNPSM y por ende su consistencia.

Adicionalmente, en las Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019 presentadas por el FNPSM, en la Nota 25. Activos y Pasivos Contingentes, relacionada con el cálculo actuarial de pensiones registrado en las cuentas de pasivos contingentes, presentan un total de 528.700 jubilados por \$163.424.979.246.184. Una vez cotejada esta cifra con la base de datos soporte de dicho cálculo, presenta diferencia en la cifra del total de jubilados, toda vez que en la base de datos relacionan un total de 556.105, así:

Cuadro N° 29. Cálculo Actuarial Pensiones FOMAG

Cifras en pesos

DETALLE	A 31 DE DICIEMBRE DE 2018	
	RESERVA ACTUARIAL	No. JUBILADOS
ACTIVO	52.041.408.558.785	256.880
ACTIVO PENSIONADO	846.205.116.192	71.605
JUBILADOS	63.151.320.295.525	128.437
PENSIONADO ACTIVO	42.307.811.611.071	71.605
RESERVA RETIRADOS	5.078.233.664.612	99.183
TOTAL	163.424.979.246.184	556.105

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141494941 del 12 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas indica, que la diferencia en el número de registros que aparece en las notas a los estados financieros, fue ocasionada por un error involuntario de transcripción el número total de jubilados.

La anterior situación se presenta por debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo al proceso de cálculo actuarial y control de la información registrada por la entidad, generando incumplimiento de las disposiciones generales, e incertidumbre en la subcuenta 9190-90 Otros Pasivos Contingentes, toda vez que no es posible conocer la situación financiera real del pasivo pensional prestacional de la entidad y la registrada por las entidades territoriales relacionada con el cálculo actuarial remitido por el FNPSM.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 6. Créditos Judiciales - Sentencias (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El literal e) del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece:

“Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)”.

El Anexo de la Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“(...) 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.13 Actualización de los valores

Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros. (...)

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (...)

El Anexo de la Resolución 525 de 2016, por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“3.1. Soportes de contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos.

Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados. (...)”

El Procedimiento Contable para el Registro de los Procesos Judiciales, Arbitrajes, Conciliaciones Extrajudiciales y Embargos sobre Cuentas Bancarias, expedido por la Contaduría General de la Nación, mediante Resolución 116 de 2017, establece:

“(...)”

2.5. Sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial

Con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, la entidad registrará el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar. Para tal efecto, la entidad verificará el valor provisionado con respecto al de la sentencia, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, y hará los ajustes que correspondan, teniendo en cuenta lo siguiente:

a) Si el valor liquidado es igual al valor de la provisión reconocida, se registrará un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 279015- Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS y un crédito en la subcuenta 246002-Sentencias o en la subcuenta 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES.

b) Si el valor liquidado es mayor al valor reconocido como provisión, se debitará la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS y se acreditará la subcuenta 246002-Sentencias o la subcuenta 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES. La diferencia se registrará en la subcuenta 589012-Sentencias o en la subcuenta 589013-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales, según corresponda, de la cuenta 5890-GASTOS DIVERSOS.

c) Si el valor liquidado es menor que el valor de la provisión reconocida, se debitará la subcuenta que corresponda de la cuenta 2701-LITIGIOS Y DEMANDAS o la subcuenta 279015-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 2790-PROVISIONES DIVERSAS y se acreditará la subcuenta 246002-Sentencias o la subcuenta

246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES. La diferencia se registrará en la subcuenta que corresponda de la cuenta 5368-PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS o en la subcuenta 537302-Mecanismos alternativos de solución de conflictos de la cuenta 5373-PROVISIONES DIVERSAS si el gasto relacionado con la provisión se registró en el mismo período contable. De lo contrario, la diferencia se registrará en la subcuenta 480826-Recuperaciones de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS.

Los gastos asociados

2.6. Pago de la sentencia, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial

El pago de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial se registrará con un débito en las subcuentas 246002-Sentencias o 246003-Laudos arbitrales y conciliaciones extrajudiciales de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES y un crédito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS. (...)

Las políticas contables del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionadas con las cuentas por pagar, establecen:

“(...) Las cuentas por pagar son obligaciones adquiridas por el Fondo de acuerdo al objeto del contrato en los términos establecidos por la Ley 91/89, Ley 60/93, Decreto 196/95, Decreto 2370, Ley 812/2003, Decreto 3752/2003, Ley 962/2005 y Decreto 2831 de 2005 y demás normas y reglamentos que le competan adicionen o modifiquen.

Definiciones:

Cuentas por pagar: Son las obligaciones adquiridas por el Fondo con terceros, originadas en desarrollo de sus actividades y de las cuales se espera a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

Reconocimiento:

Se reconocerán como cuentas por pagar las obligaciones adquiridas por el Fondo con terceros, originadas en el desarrollo de sus actividades y de las cuales se espere, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

Clasificación:

Las cuentas por pagar se clasificarán en la categoría de costo.

Medición Inicial:

Las cuentas por pagar se medirán por el valor de la transacción.

Medición Posterior:

Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por pagar se mantendrán por el valor de la transacción. (...)

Procedimiento para la Defensa Judicial y Provisión de Contingencias Judiciales código MP-GJU-01-006 Versión 3 del 28 de diciembre de 2018, expedido por Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por medio del cual documenta el procedimiento que se debe seguir al interior y exterior de la Fiduciaria con el fin de reportar, depurar, registrar, controlar y ejercer una defensa judicial oportuna, desde el momento en que se tiene conocimiento de una contingencia judicial en contra de la entidad y del FNPSM, ya sea en posición propia, como liquidadora y/o vocera y administradora de un negocio que no cuente con su propia unidad de gestión, la cual también permita determinar las sumas de dinero que habrá de provisionarse para efectos de garantizar el pago de la obligaciones judiciales de la Fiduciaria, con base en criterios específicos y verificación directa de cada controversia.

De acuerdo con lo revelado en el Estado de Situación Financiera del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte a 31 de diciembre de 2019, las cuentas por pagar por concepto de Créditos Judiciales ascienden a \$744.069.045.671,34.

En relación con los Créditos Judiciales que registra el Fondo en cuentas por pagar (26.734 fallos), se evidencian las siguientes situaciones:

1. Existen 281 fallos duplicados, que se reportan tanto en la base de créditos judiciales, como en la base denominada “fallos pagados 2019”, con las siguientes características:
 - En la base de fallos pagados, reportan pagos efectuados por el Fondo durante la vigencia 2019 por \$6.229.574.988.
 - En la base de créditos judiciales se registran por \$4.157.497.299,57, valor identificado como “Valor que ordena pagar el Fallo”.

Este análisis se efectuó considerando variables tales como número de proceso, tipo de proceso y nombre del demandante, evidenciando que dichos procesos, aunque ya fueron pagados por el Fondo, siguen registrados en cuentas por pagar, afectando las cuentas del pasivo.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141501071 del 13 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que verificada las dos bases efectivamente se presentó la duplicidad, sin embargo, estos 231 fallos al 31 de marzo de 2020 ya fueron retirados de la cuenta créditos judiciales.

2. Existen 975 procesos duplicados, que se reportan tanto en la base de procesos judiciales activos de prestaciones, como en la base denominada “créditos judiciales”, con las siguientes características:

- En la base de créditos judiciales, reportan cuentas por pagar \$32.043.026.641,64, afectando la subcuenta 246002 – Sentencias de la cuenta 2460 – Créditos Judiciales a 31 de diciembre de 2019.
- En la base de activos se registran de la siguiente forma; 497 procesos calificados como “Probable”, con una provisión registrada a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 270190 – Otros Litigios y Demandas por \$21.183.677.065,03; 81 procesos calificados como “Posible”, con pretensiones registradas a 31 de diciembre de 2019 en la subcuenta 912090 – Otros Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por \$1.926.493.670,38 y 397 procesos calificados como “Remoto” con pretensiones por \$5.949.253.907,93.

Este análisis se efectuó considerando variables tales como número de proceso, tipo de proceso y nombre del demandante, evidenciando que dichos procesos, aunque ya se encuentran registrados en cuentas por pagar, siguen registrando valores por concepto de provisión, afectando las cuentas por pagar y provisiones.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141501071 del 13 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente la observación realizada por la CGR es correcta, informando que en el año 2020 se implementó el aplicativo jurídico Legisoffice, que permite el seguimiento continuo de cada proceso.

3. En las Notas a los Estados Financieros Nota 21 – Cuentas por Pagar, reportan un total de 27.294 fallos, cifra que difiere del número de fallos pendientes relacionados en la base aportada por la entidad donde registran un total de 26.734.

Adicionalmente, en las Notas a los Estados Financieros presentadas por FNPSM, indican:

“(…) que el saldo registrado en la cuenta de créditos judiciales, corresponde a procesos que fueron fallados en contra del FOMAG, que se encuentran ejecutoriados de acuerdo a lo reportado por la Unidad de Defensa y la Dirección de Gestión Judicial. Durante el año 2019 se adelantaron mesas de trabajo con las áreas Jurídica y Operativa del Fondo con el fin de revisar e identificar los procesos que ya

fueron cancelados, producto de las gestiones realizadas se presenta un avance de depuración en general del 47%. (...)

Discriminando los fallos en tres grupos así:

1. Fallos a diciembre de 2018 (14.099) por \$369.397.988.275,34 porcentaje depurado del 47%.
2. Fallos de vigencias anteriores registrados en 2019 (9.614) por \$299.626.950.517,88, porcentaje depurado del 53%.
3. Fallos vigencias 2019 (3.021) por \$75.044.106.878,12 porcentaje depurado del 19%.

Por lo tanto, lo reflejado en Cuentas por Pagar por concepto de créditos judiciales se encuentra en proceso de depuración.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141501071 del 13 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que la entidad se encuentra adelantando las gestiones pertinentes para la depuración de las cifras registradas en las cuentas por pagar de fallos judiciales, para lograr terminar de realizar la depuración total de la cuenta.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en proceso de conciliación de la información entre las diferentes áreas que intervienen, afectando el principio de revelación y las características cualitativas de la información contable pública, confiabilidad e integridad, criterios conceptuales contemplados dentro del Régimen de Contabilidad Pública; generando incertidumbre en la información reportada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionada con los Créditos Judiciales a 31 de diciembre de 2019, en la subcuenta 2460-02 Sentencias de la cuenta 2460 Créditos Judiciales, ocasionada por deficiencias en control interno contable.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 7. Depósitos Judiciales (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las

convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

El literal e) del artículo 3° de la Ley 87 de 1993 establece: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)”.

El Anexo de la Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“(...) 3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable.

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo los siguientes elementos y actividades.

3.2.9.2. Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional

La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. (...)

3.2.11. Individualización de bienes, derechos y obligaciones

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables, o bien por otras dependencias que administren las bases de datos que contengan esta información.

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros. (...)

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de

relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (...)

El Anexo de la Resolución 525 de 2016, por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable, expedida por la Contaduría General de la Nación, establece:

“3.1. Soportes de contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos.

Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados. (...)

El Procedimiento Contable para el Registro de los Procesos Judiciales, Arbitrajes, Conciliaciones Extrajudiciales y Embargos sobre Cuentas Bancarias, expedido por la Contaduría General de la Nación, mediante Resolución 116 de 2017, establece:

“(...)”

3. REGISTRO DEL EMBARGO, TÍTULO JUDICIAL Y PAGO DE SENTENCIA

Si en desarrollo de los procesos judiciales se ordena una medida cautelar de embargo a las cuentas bancarias de la entidad o a las cuentas de una tesorería centralizada, deberán registrarse los efectos de la medida cautelar en cada una de sus fases, a saber: registro del embargo, apertura del título judicial y pago de la sentencia con título judicial.

3.1. Registro del embargo

Cuando, con base en la información recibida de la autoridad judicial, el banco informe sobre la ejecución de la orden de embargo a las cuentas bancarias de la entidad demandada o a las cuentas de la tesorería centralizada, la entidad o la tesorería centralizada reclasificará el efectivo, para lo cual debitará la subcuenta 113210-Depósitos en instituciones financieras de la cuenta 1132-EFECTIVO DE USO RESTRINGIDO y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS.

3.2. Apertura del título judicial

Una vez se han embargado los recursos se constituye con ese dinero el título judicial, el cual representa una garantía para el pago de las pretensiones económicas del demandante. Cuando la cuenta bancaria pertenece a la entidad demandada, con la apertura del título judicial esta registrará un débito en la subcuenta 190903-Depósitos judiciales de la cuenta 1909-DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA y un crédito en la subcuenta 113210-Depósitos en instituciones financieras de la cuenta 1132-EFECTIVO DE USO RESTRINGIDO. (...)

3.3. Pago de la sentencia con el título judicial

Si el valor de la liquidación final del crédito judicialmente reconocido determinado en sentencia condenatoria se cancela con el título judicial constituido, puede presentarse que el valor del título sea igual, menor o mayor que la liquidación definitiva:

a) Cuando el valor de la sentencia es igual al valor del título judicial, se registrará un débito en la subcuenta 246002-Sentencias de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES y un crédito en la subcuenta 190903-Depósitos judiciales de la cuenta 1909-DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA.

b) Cuando el valor de la sentencia es mayor que el valor del título judicial, se cancelará el pasivo constituido debitando la subcuenta 246002-Sentencias de la cuenta 2460-CRÉDITOS JUDICIALES y acreditando la subcuenta 190903-Depósitos judiciales de la cuenta 1909-DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA, y la diferencia se registrará en la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS. (...)”

Las Políticas Contables del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionadas con los Depósitos Entregados en Garantía, establecen:

“(...) Se reconocerán como otros activos, los depósitos entregados en garantía que corresponden al valor de los recursos entregados por la entidad, con carácter transitorio, para garantizar el cumplimiento de contratos que lo establezcan de este modo, así como los depósitos que se deriven de procesos judiciales.

La existencia de la medida de embargo puede ser decretada sobre las cuentas bancarias del Fondo y las del Ministerio de Educación, lo anterior como consecuencia de los procesos judiciales en contra del patrimonio autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Ministerio de Educación, siempre y cuando este último haya sido demandado o vinculado por asuntos inherentes al Fondo.

La responsabilidad de la Fiduciaria como administradora del patrimonio autónomo aplica desde el momento que se tiene conocimiento de la existencia de la medida cautelar hasta que se obtenga el levantamiento de la medida o finalice el proceso judicial o administrativo que la originó.

Las sumas de dinero que por disposición de la autoridad judicial le sean embargados al Ministerio de Educación dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten con fundamento en las obligaciones ciertas o presuntas a cargo del Fondo deben ser reembolsadas al Ministerio de Educación con cargo a los recursos del patrimonio autónomo, una vez surta el proceso de revisión entre las dos partes.

Los embargos son producto de las diferentes demandas en contra del Fondo.

Los embargos de las cuentas bancarias del patrimonio autónomo que sean procedentes se registrarán realizando el débito a la cuenta – 19 – Otros activos por concepto de depósitos judiciales y tendrá como contrapartida un crédito en la cuenta 24 – Otros activos por

concepto de depósitos judiciales y tendrá como contrapartida un crédito en la cuenta 24 – Cuentas por pagar a favor de dicho Ministerio.

Los embargos que no sean procedentes por error de la entidad financiera que aplica la medida cautelar, se registrarán realizando el débito a la cuenta - 13 – cuenta por cobrar a la entidad financiera respectiva y tendrán como contrapartida un crédito a la cuenta 11 – Depósitos en instituciones financieras.

El reconocimiento inicial es el valor de los depósitos que se deriven de procesos judiciales, y la medición posterior se mantendrá al mismo valor, menos el valor de la aplicación o recuperación de los depósitos entregados. (...)”

Procedimiento para embargos y desembargos contra los recursos de la fiduciaria o de los negocios administrados por esta código MP-GJU-01-005, expedido por Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por medio del cual establece el procedimiento que se debe seguir al interior de la Fiduciaria con el fin de registrar, controlar y ejercer una defensa judicial oportuna, al momento de tener conocimiento de la existencia de una medida cautelar que afecte los recursos de la entidad o de los fideicomisos que esta administra.

El FNPSM en la Nota 1.2 a los Estados Financieros “Declaración de Cumplimiento del Marco Normativo y Limitaciones”, señala:

“(...) Limitaciones deficiencias

Dentro del desarrollo del proceso contable se realizan conciliaciones sobre los siguientes rubros:

Depósitos Judiciales Fomag, se adelanta el análisis de los depósitos judiciales realizados al Fondo, con el objetivo determinar el estado de los mismos para ello se estableció plan de trabajo para recolectar las piezas procesales, ver gestiones realizadas durante la vigencia 2019 en la nota 16.

Depósitos Judiciales MEN, durante la vigencia 2019, se continuó la revisión con el fin de determinar si los demandantes tienen algún vínculo con el Fondo, para efectos de proceder al respectivo registro contable, de conformidad con los lineamientos y compromisos adquiridos en las mesas de trabajo. (...)”

La cuenta 1909 Depósitos Entregados en Garantía presenta un saldo por \$513.721.139.346,95 con corte a 31 de diciembre de 2019. En esta cuenta se reconocen los depósitos judiciales por embargos decretados a las cuentas bancarias del Ministerio de Educación Nacional, por \$457.476.456.482,86, y del FNPSM, por \$56.244.682.64,09, dentro de los procesos judiciales adelantados en contra del FNPSM.

Teniendo en cuenta la base de datos “Depósitos Judiciales MEN”, a 31 de diciembre de 2019 suministrada por el FNPSM, donde relacionan 5.926 depósitos judiciales

por embargos a cuentas del MEN por \$457.476.456.482,86, se evidenció lo siguiente:

1. Para 216 depósitos judiciales no identifican el radicado del proceso y 420 depósitos no cuentan con la fecha de constitución del título.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que a la fecha como resultado de las mesas de trabajo con el Ministerio de Educación, como de la depuración que se viene adelantando, se han encontrado y actualizado 157 registros con su respectivo número de radicado.

Igualmente, indica que frente a la observación de la ausencia de fecha de constitución del depósito, una vez revisada la base remitida a la Contraloría por el área de Contabilidad con corte a 31 de diciembre de 2019, se encontraron vacíos en ese campo 365 registros y no 420 como se indica en el documento de observaciones, es importante resaltar que esta información en la actualidad se encuentra completa, también como resultado de la depuración que se viene adelantando.

Es pertinente aclarar que efectivamente existen 420 registros en la base de datos sin indicar la fecha del depósito, la entidad aduce que son solo 365 registros, pero están teniendo en cuenta fechas con el formato (01/01/1900).

2. Se cruzaron los depósitos por campo de número de proceso, con la base de procesos judiciales activos, arrojando como resultado que, de los 5.926 registros reportados por el Fondo, 60 se encuentran asociados a un proceso.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que la Unidad de Defensa Judicial FOMAG ha realizado la gestión sobre 5.441 registros, y ha ejecutado la búsqueda de identificación y depuración de los procesos que originaron los embargos, logrando identificar que 5.041 registros se encuentran asociados a 3.369 procesos judiciales.

Indicando que, estos procesos han sido objeto de depuración para identificar su estado, encontrando que la mayoría son procesos archivados en años anteriores. Por ello, se han solicitado los desarchivos de los procesos, para identificar el destino de los depósitos judiciales que fueron constituidos, situación que se está ejecutando con fechas límites en el año 2020.

3. En relación con la base de depósitos judiciales remitida por el MEN, relacionada con las cuentas bancarias embargadas al MEN por procesos en contra del

FNPSM, se determinaron diferencias para la vigencia 2019, así; el FNPSM reporta 165 depósitos por \$4.675.259.679,25, frente a los 222 depósitos registrados por el MEN por \$7.104.919.519,08. De estos tan solo cruzan 6 registros por el campo de número de proceso.

El FNPSM mediante oficio 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que la diferencia que se presenta corresponde a 34 depósitos que fueron aplicados en cuentas bancarias del Ministerio en el año 2019 que al cierre de esa vigencia no se habían conciliado con el Fondo. Indicando que las situaciones ya fueron corregidas y dieron alcance a la base de embargos del Ministerio incluyendo estas dos correcciones de fecha.

4. El FNPSM a 31 de diciembre de 2019 registró en la subcuenta 2490-15 Obligaciones Pagadas por Terceros, el valor pendiente de pago al Ministerio de Educación Nacional (MEN) por concepto de embargos efectuados a cuentas bancarias del Ministerio y que corresponden a procesos judiciales del Fondo por \$408.924.386.634,42, así:

Cuadro N° 30. Obligaciones Pagadas por Terceros - MEN

Cifras en pesos

CÓDIGO CONTABLE	NOMBRE CUENTA	SALDO LIBROS AUXILIARES A DICIEMBRE 31 DE 2019
2.4.90.15	OBLIGACIONES PAGADAS POR TERCEROS	408.924.386.634,42
2.4.90.15.004	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - EMBARGOS EN FIRME CESAN PARC	21.362.431.610,16
2.4.90.15.005	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - EMBARGOS EN FIRME CESAN DEFI	387.561.955.024,26

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Igualmente, en la subcuenta 8390-90 Otras Cuentas Deudoras de Control registran a 31 de diciembre de 2019, que corresponde al saldo pendiente por conciliar con el Ministerio de Educación Nacional por concepto de embargos por \$23.843.258.241,68, reflejado en la conciliación efectuada por el FNPSM y del MEN.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que efectivamente al 31 de diciembre de 2019 se registra un saldo pendiente por conciliar por \$23.843.258.241,68 con el Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio No. 020-EE-102362 del 19 de mayo de 2020, informa que se ha dispuesto como mecanismo de depuración y saneamiento de embargos, la conciliación de los registros con Fiduprevisora S.A. mediante requerimientos de pago, con la

finalidad de conseguir el reembolso de los descuentos hechos al Ministerio en procesos judiciales que se promuevan en contra del FOMAG, de conformidad con el otrosí al contrato de fiducia mercantil del 22 de junio de 2017.

En la base de datos “Depósitos Judiciales FOMAG”, a 31 de diciembre de 2019 suministrada por el FNPSM, donde relacionan 271 depósitos judiciales, por embargos a cuentas del Fondo por \$56.244.682.864,09, se evidenció lo siguiente:

1. Se cruzaron los depósitos por el campo de número de proceso, con la base de procesos judiciales activos, arrojando como resultado que de los 271 registros reportados por el Fondo, 31 se encuentran asociados a un proceso.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que Unidad de Defensa Judicial FOMAG ha realizado la gestión de búsqueda de identificación y depuración de los procesos que originaron los embargos, logrando identificar que 265 registros se encuentran asociados a un proceso.

2. Del total de depósitos judiciales se indica que el 50,1% se encuentran terminados y el 19,9% en revisión, así:

Cuadro N° 31. Depósitos Judiciales FOMAG

Cifras en pesos

ESTADO	No. DEPÓSITOS JUDICIALES	VALOR EMBARGO
ARCHIVADO	10	2.404.604.939,39
CON SOLICITUD DE DESARCHIVE	105	11.089.476.043,12
EN REVISIÓN	23	11.211.267.752,43
TERMINADO	98	28.181.408.386,34
VIGENTE	35	3.357.925.742,81
TOTAL	271	56.244.682.864,09

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 002 – Correo electrónico del 14 de abril de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El FNPSM mediante oficio No. 20200141532721 del 15 de mayo de 2020, en respuesta a las observaciones comunicadas expresa, que para los 171 depósitos judiciales que fueron depurados por la Unidad de Defensa Judicial durante el mes de mayo del 2020 se procederá a efectuar el retiro de los estados financieros de acuerdo con lo establecido en el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias emitido por la Contaduría General de la Nación.

3. En la base de depósitos judiciales, se evidenciaron 5 registros duplicados presentando las siguientes inconsistencias:

a. Claudia xxxxx:

Radicación: 11001-31-05-024-2012-00503-00

Demandantes: Claudia xxxxx.

Jurisdicción: Ordinaria Laboral.

Tipo de proceso: Ejecutivo.

Pretensiones: Pago de pensión de invalidez.

Valor pretensiones: \$24.072.578,73.

Fecha mandamiento de pago: 29/08/2012.

Valor liquidación: \$14.417.093,26.

Auto que ordena embargo: 22/08/2013 y 21/04/2017 (cuentas FNPSM).

Límite de la medida de embargo: \$23.000.000.

Juzgado: Juzgado Quinto Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá, que avocó conocimiento del Juzgado 24 Laboral del Circuito de Bogotá, posteriormente el Juzgado 42 Laboral retomó el proceso el 19/08/2014.

Fecha solicitud levantamiento de medidas cautelares: 21/09/2013, 04/05/2015 y 02/09/2019 (Fiduprevisora).

Conclusiones: Los datos de la base de datos enviados en respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-02, con varias casillas en que se indica que no hay información ni pieza procesal, son diferentes a los allegados en respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-05, donde ya se encuentran diligenciados y actualizados. Por ejemplo, en la primera base se indica que la última actuación había sido el decreto del embargo en agosto de 2019, pero en la última base ya se afirma que la última actuación había sido la solicitud de levantamiento del embargo, en septiembre de 2019.

En la primera base se indicaba que la pretensión era el pago de sanción moratoria por pago tardío de cesantías y en la segunda base que era el reconocimiento de pensión de invalidez. El 21/04/2017 el Juzgado 24 levantó las medidas cautelares decretadas por el Juzgado 5 sobre las cuentas de Fiduprevisora en el BBVA y en su lugar ordenó el embargo de cuentas del FNPSM administrado por Fiduprevisora S.A., en el BBVA.

Por lo tanto, el proceso es uno solo, que del Juzgado 24 pasó al 5 de descongestión y volvió posteriormente al 24. En cuanto a las medidas cautelares, se levantaron las ordenadas por el Juzgado 5 y solamente está vigente la del Juzgado 24. No obstante, en las bases de Fiduprevisora figuran ambos embargos como independientes y vigentes. Por último, en la base de información de depósitos judiciales, allegada por Fiduprevisora S.A., se reporta solamente un depósito ligado a este proceso, el cual se encuentra en estado “pendiente de pago”.

La entidad en respuesta a la observación menciona lo siguiente:

"Validado el aplicativo Legis office el proceso radicado 11001-31-05-024-2012-00503-00, se determinó que corresponde a un solo proceso, sin embargo, existen dos registros teniendo en cuenta que el juzgado de origen (Juzgado 24 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.) remitió el proceso al juzgado de descongestión (Juzgado 5 Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá D. C) y en este despacho el 22 de Agosto de 2013, se decretó el embargo y retención de sumas de dinero de la FIDUPREVISORA LA PREVISORA S.A.

Esta medida cautelar fue materializada en la cuenta del Banco Davivienda. Posteriormente el proceso regresó al juzgado de origen (Juzgado 24 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.) y el mismo resolvió, el 21 de Abril de 2017, decretar el levantamiento de las medidas cautelares que se ordenaron mediante auto del 22 de agosto de 2013, respecto de los dineros embargados a la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y en su lugar decretar el embargo y retención de las sumas de dinero a nombre de la ejecutada FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, embargo que se materializó en la cuenta del banco BBVA el 24 de agosto de 2019, luego no está duplicada la información sino que corresponde a dos embargos decretados dentro de un mismo proceso por diferentes juzgados, información que se presenta de forma separada en la base de embargo del Fomag."

Frente a estas afirmaciones de la entidad, no se evidencian en las piezas procesales el embargo por parte de Davivienda, ya que solamente obran comunicados de los bancos en que informan al juzgado que los recursos son inembargables o que no corresponden al FNPSM y no pueden aplicar la medida. Las demás afirmaciones corresponden a correcciones de datos hechas con posterioridad al 2019 o a solicitudes de desarchivar de la entidad para obtener las piezas procesales que en su tiempo debían ser aportadas por los abogados de cada proceso, para que la información registrada fuera confiable.

b. Roger xxxxx:

Cuadro N° 32. Relación Procesos

Rad: 76109-31-05-001-2012-00109-00	Rad: 76109-31-05-001-2013-00073-02	Rad: 76109-31-05-001-2019-00035-00	Rad: 76109-31-05-001-2019-00156-00
Etes: Roger xxxxx.	Dtes: Roger xxxxx.	Etes: Roger xxxxx.	Etes: Roger xxxxx.
Jurisdicción: Ordinaria Laboral.	Jurisdicción: Ordinaria Laboral.	Jurisdicción: Ordinaria Laboral.	Jurisdicción: Ordinaria Laboral.
Tipo de proceso: Ejecutivo.	Tipo de proceso: Declarativo.	Tipo de proceso: Ejecutivo.	Tipo de proceso: Ejecutivo.
Pretensiones: Sanción mora por pago tardío de cesantías.	Pretensiones: Sanción mora por pago tardío de cesantías.	Pretensiones: Sanción mora por pago tardío de cesantías.	Pretensiones: Sanción mora por pago tardío de cesantías.
Fecha mandamiento de pago: Sin información.	Fecha mandamiento de pago: Sin información.	Fecha mandamiento de pago: 05/03/2019.	

Rad: 76109-31-05-001-2012-00109-00	Rad: 76109-31-05-001-2013-00073-02	Rad: 76109-31-05-001-2019-00035-00	Rad: 76109-31-05-001-2019-00156-00
Auto que ordena embargo: Sin información.	Auto que ordena embargo: Sin información.	Autos que ordenan embargo: 18, 19 y 21/06/2019.	
Terminación del proceso: Sin información.	Terminación del proceso: Sin información.	Terminación del proceso y levantamiento de medidas cautelares: 25/09/2019.	
Valor remanentes: Sin información.	Valor remanentes: Sin información.	Valor remanentes: Según Auto 1239 de 03/12/2019, a esa fecha habían \$1.766.918.783,09 de remanentes, de los cuales se decretó el embargo de \$730.525.177,56 con destino al proceso 2019-00094-00 y de \$329.829.820,22 con destino al proceso 2019-00066-00. Ordenando en consecuencia que los excedentes por \$706.563.785,84 vuelvan al proceso.	
Embargo de remanentes: Sin información.	Embargo de remanentes: Sin información.	Embargo de remanentes: 03/12/2019 por \$730.525.177,56 y \$329.829.820,22.	
Límite de la medida de embargo: 5.252.638.940. Según la base de datos, el embargo es de \$43.312.491,88, pero no hay soportes para esta suma.	Límite de la medida de embargo: Según la base de datos, el embargo es de \$3.943.700.964,84.	Límite de la medida de embargo: \$3.500.000.000.	
Juzgado: Juzgado 001 Laboral del Circuito de Buenaventura.	Juzgado: Juzgado 001 Laboral del Circuito de Buenaventura.	Juzgado: Juzgado 001 Laboral del Circuito de Buenaventura.	Juzgado: Juzgado 001 Laboral del Circuito de Buenaventura.
Fecha solicitud levantamiento de medidas cautelares: No se evidencia.	Fecha solicitud levantamiento de medidas cautelares: No se evidencia.	Fecha solicitud levantamiento de medidas cautelares: No se evidencia. Aunque los bancos alegaron en su oportunidad la inembargabilidad de los recursos.	
Depósito judicial: Sin información.	Depósito judicial: Sin información.	Depósito judicial: 469630000645333 de 23/09/2019. Orden de fraccionamiento por \$529.115.524,39 a favor de Roger xxxxx y \$2.970.884.475,61 a favor del proceso. Embargo de remanentes \$2.970.884.475,61: \$18.468.253 con destino al proceso de Consuelo xxxxx 76109-31-05-001-2019-00065-00 y \$2.952.416.222,61 con destino al proceso de Roger xxxxx 76109-31-05-001-2019-00156-00.	Depósito judicial: Se incorporaron remanentes del proceso 76109-31-05-001-2019-00035-00, por \$2.952.416.222,61.
Solicitud desarchivo: El 12/09/2019 se solicitó el desarchivo de los procesos para tener acceso a las piezas procesales.	Solicitud desarchivo: El 12/09/2019 se solicitó el desarchivo de los procesos para tener acceso a las piezas procesales.	Archivo y/o terminación: Sin información.	
Comentarios: Solamente se encuentra copia del presunto libro de	Comentarios: Aunque en las bases de datos hay alguna información del proceso, la	Comentarios: No hay soporte documental frente al valor del embargo por \$103.258.711,34.	Comentarios: Varios ejecutantes y cesión de créditos al apoderado.

Rad: 76109-31-05-001-2012-00109-00	Rad: 76109-31-05-001-2013-00073-02	Rad: 76109-31-05-001-2019-00035-00	Rad: 76109-31-05-001-2019-00156-00
anotaciones del juzgado, en que se indica que se decretó la nulidad de todo lo actuado; en otro aparte se menciona que se rechaza la demanda y se levantan medidas cautelares.	misma no está soportada en las respectivas piezas procesales.		

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 004 – Correo electrónico del 29 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Conclusiones: Para estos procesos, el apoderado es Roger xxxxx, quien a su vez obra como demandante o ejecutante en virtud de la cesión de créditos conferida por los docentes a los cuales se les realizó el pago inoportuno de las cesantías.

En oficio 791 de 6/06/2019 el Juzgado 001 Laboral del Circuito Buenaventura indica al MEN que hay 15 procesos ejecutivos en su contra, incluidos los de Roger xxxxx y de los cuales, pese a haber sido notificados en debida forma, ni el MEN ni Fiduprevisora S.A. han hecho presencia en las audiencias ni han constituido apoderado judicial, también afirma el Juzgado mediante auto interlocutorio 333 de 18/06/2019 que la parte ejecutada no presentó excepciones y que guardó silencio frente a la liquidación de costas (Auto 337 de 15/07/2019). Solamente se evidencia contestación por parte de Fiduprevisora para el proceso 76109-31-05-001-2019-00156-00.

Se solicitó desarchive de los procesos 76109-31-05-001-2012-00109-00 y 76109-31-05-001-2013-00073-02. Fiduprevisora S.A., no cuenta con piezas procesales para los procesos 76109-31-05-001-2012-00109-00 ni 76109-31-05-001-2013-00073-02.

De las piezas aportadas, no hay certeza respecto a la información de embargos y depósitos judiciales reportada en bases de datos, ni del estado de los depósitos. Así mismo, no se evidencia seguimiento a la trazabilidad de los depósitos frente a su fraccionamiento y/o conversión, con destinación al mismo proceso o a otros.

Finalmente, de las piezas aportadas no se obtiene información que permita hacer el seguimiento de trazabilidad de los remanentes del proceso 76109-31-05-001-2019-00035-00, ya que de los fraccionamientos, conversiones y remanentes del depósito judicial 469630000645333 no se obtienen las cifras de remanentes que se mencionan en el Auto 1239 de 03/12/2019, según el cual a esa fecha habían \$1.766.918.783,09.

Se acepta por la CGR que no se habían solicitado soportes para el proceso 76109310500120190015600, por lo que se considera pertinente retirar de la observación la afirmación relacionada con la falta de piezas procesales para este proceso. Por otra parte, hay afirmaciones que corresponden a actuaciones judiciales o ante el Banco Agrario con posterioridad al 2019 que no figuran en las piezas aportadas o a solicitudes de desarchivo de la entidad para obtener las piezas procesales que en su tiempo debían ser aportadas por los abogados de cada proceso, para que la información registrada fuera confiable. Asimismo, se mencionan varios fraccionamientos y conversiones de depósitos judiciales que no se observan a partir de las bases de datos aportadas ni de las piezas aportadas.

c. Argencys xxxxx:

Radicación: 27001-33-31-702-2012-00108-00 y 27001-33-31-702-2012-00108-01

Demandantes: Argencys xxxxx.

Jurisdicción: Contencioso Administrativa.

Tipo de proceso: Ejecutivo.

Pretensiones: Sin información.

Valor pretensiones: Sin información.

Fecha mandamiento de pago: Sin información.

Valor liquidación: Sin información.

Auto que ordena embargo: Sin información.

Límite de la medida de embargo: Sin información.

Valor embargado: \$47.225.381 y \$11.858. Según bases de datos.

Depósitos: \$47.225.381 pagado en efectivo y \$11.858 pendiente de pago. Según bases de datos.

Juzgado: Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Quibdó.

Fecha solicitud desarchivo: 01/10/2019.

Conclusiones: No se evidencian piezas procesales, salvo la solicitud de desarchivo del proceso 27001-33-31-702-2012-00108-00. Los demás datos fueron tomados a partir de las bases de datos de Fiduprevisora S.A., las cuales no están documentalmente fundamentadas, razón por la que no hay certeza respecto a los valores, fechas y estados de los embargos y depósitos judiciales.

Se mencionan acciones de solicitud de desarchivo y corrección de datos por parte de la entidad, lo anterior, no desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

d. Carlos xxxxx:

Cuadro N° 33. Relación Procesos

Rad: 54498-31-05-001-2011-00140-00	Rad: 54498-31-05-001-2012-00168-00
Demandantes: Carlos xxxxx	Demandantes: Carlos xxxxx
Jurisdicción: Laboral Ordinaria	Jurisdicción: Laboral Ordinaria
Tipo de proceso: Ejecutivo	Tipo de proceso: Ejecutivo
Pretensiones: Pago mesadas pensión de jubilación	Pretensiones: Pago mesadas pensión de jubilación
Límite de la medida de embargo: \$56.000.000	Límite de la medida de embargo: \$140.000.000, se actualizó el decreto de embargo a las entidades bancarias.
Valor embargado: \$15.631.592. Según bases de datos.	Valor embargado: \$96.368.408. Según bases de datos.
Depósitos: 45120000087113 por \$225.079,36 de 18/10/2011 pagado en cheque de gerencia a titular de la cuenta del PAR Caja Agraria en Liquidación. Se ordenó su pago al demandante el 14/08/2015.	Depósitos: \$0,51 de 07/06/2012 pendiente de pago según bases de datos, se ordenó su pago al demandante el 14/08/2015. 451200000129568 de 24/11/2016 por \$15.631.592 (no relacionado en bases de datos); se ordenó su pago al demandante el 01/12/2016. 451200000133306 de 02/06/2017 por \$40.368.408, se ordenó su pago al demandante el 14/06/2017.
Juzgado: Juzgado Único Laboral del Circuito de Ocaña.	Juzgado: Juzgado Único Laboral del Circuito de Ocaña.
Fecha solicitud desarchivo: 16/05/2018 y 01/10/2019.	Incidente de desembargo: 03/04/2018 por Forensis xxxxx, con posterioridad a la terminación del proceso y el levantamiento de los embargos, razón por la cual el juzgado exhorta a la parte demandada a estar pendiente de las notificaciones por estado y no elevar solicitudes improcedentes.
	Terminación del proceso: 22/03/2018 por pago total, se ordena levantamiento de medidas cautelares y el archivo.
Comentarios: El juez, de apellido xxxxx, se declaró impedido por ser el padre del apoderado de la parte demandante, motivo por el cual el Tribunal asignó el conocimiento al Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Ocaña el 03/11/2011. Posteriormente el Juzgado Único Laboral, a cargo de otra juez, asumió el conocimiento, bajo el radicado 54498-31-05-001-2012-00168-00.	Comentarios: En virtud del auto proferido por el Juzgado Único Laboral, se embargó una cuenta del PAR Caja Agraria en Liquidación, también administrado por Fiduprevisora, por lo que se solicitó el levantamiento de la medida, sin embargo, después se ordenó el pago de los depósitos al demandante, decisión que se revocó posteriormente. El depósito 451200000129568 también se realizó con recursos de una cuenta del mismo PAR y se ordenó el embargo de \$40.368.408 y constitución del depósito para completar a suma de \$56.000.000. Mediante oficio 0371 de 13/02/2018 se ordenó el embargo de remanentes de los siguientes procesos en el mismo juzgado y contra el mismo ejecutado: 54498-31-05-001-2013-00051-00 (no se realiza el embargo), 54498-31-05-001-2013-00066-00 (no se realiza el embargo), 54498-31-05-001-2013-000112-00 (no se realiza el embargo), 54498-31-05-001-2013-00183-00 (\$8.570.585), 54498-31-05-001-2013-00186-00 (\$10.474.112), 54498-31-05-001-2014-00211-00 (\$7.235.186,29), 54498-31-05-001-2015-00138-00 (\$4.412.058,20). Al consultar estos procesos en las bases de datos no se indica nada respecto al embargo de los remanentes, solamente que se solicitó el desarchivo.

Rad: 54498-31-05-001-2011-00140-00	Rad: 54498-31-05-001-2012-00168-00
	<p>También se ordenó el embargo de remanentes de estos procesos, los cuales no se encontraron en las bases de datos de Fiduprevisora: 54498-31-05-001-2013-00098 (no se realiza el embargo), 54498-31-05-001-2015-00124-00.</p> <p>El 21/03/2018 se ordena terminar el proceso por pago, fraccionar el depósito 451200000131333 por \$4.412.058,20 en uno de \$276.598,23 y otro de \$4.135.459,97; se ordena entregar al ejecutante el resultante por \$276.598,23 y el 451200000131331 por \$10.474.112, para un total de \$10.750.710,23. Ordena entregar los remanentes al FNPSM, consistente en los títulos: el resultante por \$4.135.459,97, el 451200000121815 por \$7.235.186,29 y el 451200000131329 por \$8.570.585, para un total de \$19.941.231,26.</p> <p>El MEN reclama los títulos de depósito a través de su apoderada, los cuales le son entregados el 20/04/2018.</p>

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 005 – Correo electrónico del 29 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Conclusiones: De lo anterior, se evidencia que en las bases de datos no se encuentra toda la información encontrada en las piezas procesales. Las piezas procesales no dan cuenta de toda la información de lo actuado y no se tiene trazabilidad de los fraccionamientos, conversiones y pagos de los depósitos, así como de los embargos y su levantamiento. Se evidencian falencias en la defensa judicial y hay discrepancias entre algunos valores reportados en las bases de datos y los que se extraen de las piezas procesales. Finalmente, en las bases de datos se observan múltiples procesos, incluyendo los analizados, en que la mayoría de sus casillas indican que no se tiene información ni piezas procesales, razón por la cual se solicitó o se solicitará el desarchivo. Todo esto, impide afirmar que la información en las bases de datos de Fiduprevisora S.A. sea confiable, en lo que respecta a embargos y depósitos judiciales.

Se admite por parte de la entidad, que hay información y piezas faltantes, lo anterior, no desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

e. Departamento de Risaralda

De los procesos contra el Departamento / Gobernación de Risaralda, que al parecer son procesos coactivos, no se allegaron piezas procesales y en las bases de datos se menciona que no hay piezas ni información en Rama Judicial, razón por la que toda la información consignada en bases de datos carece de sustento documental.

Cuadro N° 34. Relación Procesos

DEMANDANTE	No. PROCESO
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	00000000000002008233081
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	000000000000020160000001
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	00000000000002017002000
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	2018-002
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	2013-00200
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	00000000000002017001000

Fuente: Respuesta FOMAG Solicitud de Información 005 – Correo electrónico del 29 de abril de 2020.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

No se desvirtúa por parte de la entidad que de la muestra de embargos correspondientes a los procesos coactivos adelantados por el Departamento de Risaralda faltan piezas procesales que fundamenten los datos registrados. Lo anterior, sin perjuicio que de otros embargos sí tengan dichas piezas procesales, teniendo en cuenta que la auditoría es posterior y selectiva.

En conclusión, sin desconocer las acciones adelantadas por la Unidad de Defensa judicial del Fomag, se evidencian incumplimientos por parte de los abogados responsables de los procesos para aportar las piezas procesales en el desarrollo de su gestión, lo que conllevó a que actualmente se esté solicitando el desarchivo para varios procesos, con el fin de obtener las piezas en los diferentes juzgados.

Adicionalmente, al efectuar el análisis de la base de datos remitida por el Banco Agrario de Colombia, se estableció que contiene 2.477 registros, donde figura como demandado el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG - se evidenciaron depósitos judiciales tanto pendientes de pago, pagados y cancelados, en dicha base no solo aparece en la columna de demandado el FNPSM, si no otros negocios fiduciarios administrados por la Fiduprevisora, por lo tanto no permitió realizar el cruce de bases de datos frente a la información reportada por el Banco Agrario de Colombia.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en proceso de conciliación de la información entre las diferentes áreas que intervienen, afectando el principio de revelación y las características cualitativas de la información contable pública, confiabilidad, verificabilidad e integridad; generando incertidumbre en la información reportada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionada con los Depósitos Judiciales a 31 de diciembre de 2019, en la subcuenta 1909-03 Depósitos Judiciales de la cuenta 1909 Depósitos Entregados en Garantía, y la subcuenta 2490-15 Obligaciones Pagadas por Terceros de la cuenta 2490 Otras Cuentas por Pagar, ocasionada por deficiencias en control interno contable.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 8. Financiamiento Presupuesto para Pago de Cesantías Parciales y Cesantías Definitivas

Artículos 2 y 3 de la Ley 87 de 1993

ARTÍCULO 2o. 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:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; ...*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO. Son características del Control Interno las siguientes:

- e) 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.*

Anexo de la Resolución 533 de 2015, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en lo referente al Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades del gobierno.

4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACION FINANCIERA.

Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1. Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

4.1.1. Relevancia

La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos (...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos.

Anexo Resolución 525 de 2106, expedida por la Contaduría General de la Nación, por la cual incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.

4.1 Soportes de Contabilidad.

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos. Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no encuentren debidamente soportados.

Anexo Resolución 193 de 2016, por el cual se incorpora, en los procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable, expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades.

Decreto No. 1075 del 26 de mayo de 2015

Artículo 2.4.4.2.3.2.28. Sanción moratoria. El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006.

Así mismo, la sociedad fiduciaria deberá interponer las acciones legales correspondientes en contra de las entidades territoriales certificadas en educación por el incumplimiento de los términos indicados en la Ley 1071 de 2006 y reintegrar las sumas de dinero canceladas con ocasión del pago de la sanción moratoria que le sea atribuible.

Adicionado Artículo 2 DECRETO 1272 de 2018.

Ley 1071 de 2006, por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación:

ARTÍCULO 4o. 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. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 5o. 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.

ARTÍCULO 6o. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos cumplan con los términos señalados en la presente ley.

Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”:

Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.

Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

PARÁGRAFO. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

La comisión de la Contraloría, mediante correo electrónico del día 3 de abril y Oficio CDSE-AFFNPSM-02, solicitó información detallada de los terceros que a la fecha se les ha pagado por concepto de sanciones de mora.

Del análisis de la información suministrada se evidencia que el valor por pago de sanciones por mora desde 2015 a la fecha asciende a \$455.638.336.233, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 35. Pago sanciones por mora para las vigencias 2015 a 2019 FOMAG

Cifras en pesos

TIPO DE CESANTIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
CESANTIA DEFINITIVA	3.892.089.419	7.759.118.597	17.562.797.324	26.355.655.970	11.509.023.745	7.271.361.176	74.350.046.231
CESANTIA PARCIAL	6.332.543.550	24.465.812.487	85.804.599.855	158.548.687.589	73.638.600.760	32.485.341.043	381.275.585.284
TOTAL POR AÑO	10.224.632.969	32.224.931.084	103.367.397.179	184.904.343.559	85.147.624.505	39.756.702.219	455.638.336.233

Fuente: Notas a los Estados Financieros

Para el pago de sanciones por mora no existe un rubro establecido toda vez que como lo estipula la Ley 1071 de 2016: (...) 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. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En respuesta el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante correo electrónico informa que:

“Respuesta: El Área de presupuesto informo a la CGR que para estas vigencias los pagos por concepto de intereses por mora se realizan afectando el rubro origen que origino la sanción por mora puede ser cesantías parciales o definitivas y que no se cuenta con un rubro específico para este tema.”

Aunado a lo anterior el Decreto 1075, en su artículo 2.4.4.2.3.2.28, estableció que *“El pago de la sanción moratoria se hará con cargo 'a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006. Así mismo, la sociedad fiduciaria deberá interponer las acciones legales correspondientes en contra de las entidades territoriales certificadas en educación por el incumplimiento de los términos indicados en la Ley 1071 de 2006 y reintegrar las sumas de dinero canceladas con ocasión del pago de la sanción moratoria que le sea atribuible.”*

De lo anterior se evidencia falta de acciones legales adelantadas por la Fiduprevisora S.A. para determinar pagos que deben realizarse con recursos propios de la fiduciaria y por consiguiente los cobros que tiene que realizarse a los entes territoriales.

Se concluye que se están desfinanciando los recursos que son asignados para el pago de cesantías parciales y cesantías definitivas desde 2015 hasta el 31 de diciembre de 2019 por \$455.638.336.233.

Lo anterior es ocasionado por deficiencias en el área contable y en los controles que debe realizar la Oficina de Control Interno y auditoría, ocasionando no se refleje la situación financiera real del FOMAG.

Respuesta de la Entidad

El FOMAG en su respuesta informa que (...) *“Ante la necesidad de recursos para cada vigencia, para el pago de las cesantías, se adoptan las modificaciones o adiciones presupuestales a que haya lugar. Para el caso de la vigencia 2019, del presupuesto definitivo para cesantías parciales y definitivas”.*

(...) Para resolver esta problemática, la actual Vicepresidencia de FOMAG, propuso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la inclusión de una disposición en el Plan Nacional

de Desarrollo, que resolviera de fondo esta situación, lo que se materializó en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que destinó recursos distintos a los definidos por la Ley 91 de 1989 para pagar la sanción por mora, en este caso con la expedición de Títulos de Tesorería – TES, y no menos importante, protegiendo en lo sucesivo los recursos del FOMAG, que en adelante sólo se pueden utilizar para el pago de las cesantías, dejando claro que la entidad donde se produzca la mora, es la que debe responder por ella ante el docente, lo que implica un cambio de procedimiento como quiera que, bajo la vigencia de la norma anterior, FOMAG pagaba la totalidad de la sanción por mora así la misma se hubiera generado en la Secretaría de Educación.

Análisis de la Respuesta

El FOMAG en su respuesta ratifica que se está haciendo uso de los recursos destinados para el pago de cesantías parciales y definitivas mediante adiciones al presupuesto y para subsanar este inconveniente se tomaran los recursos entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público según Decreto 2020 del 2019. De los recursos entregados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se registra la cuenta por pagar por \$439.999.823.568 al 31 de diciembre de 2019; Como tampoco las cuentas por cobrar a las Secretarías de Educación territorial por mora en el pago de cesantías.

En conclusión, se ratifica la desfinanciación de los rubros asignados para el pago de cesantías parciales y definitivas y tampoco se tienen presupuestado el pago de los recursos entregados por el Ministerio de Hacienda y crédito Público para resolver esta problemática.

HALLAZGO 9. Cuentas por Pagar – Auxilios, Indemnizaciones y Seguros (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

• Decreto 111 de 1996. Principios de Presupuesto

ARTÍCULO 13. Planificación. *El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de*

inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º).

ARTÍCULO 14. *Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).*

d) *Del régimen de las apropiaciones y reservas*

ARTÍCULO 89. *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. **Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.** (negrilla fuera de texto)*

Resolución No. 2416 de 1997. *“Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras”.*

Artículo 1. La presente resolución se aplica a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras, las cuales en esta resolución se denominarán empresas.

Artículo 2. Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Artículo 9. Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva. (subrayado fuera del texto)

- **Manual de Presupuesto de FOMAG**

15. DEL RÉGIMEN DE LAS APROPIACIONES Y RESERVAS

15.1 Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto del FOMAG, son autorizaciones máximas de gasto que el Consejo Directivo del Fondo aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada

año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contra-acreditarse.

15.1.1 Al cierre de la vigencia fiscal el FOMAG constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.
(...)

15.1.3 Igualmente, el FOMAG constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar. Las obligaciones adquiridas a 31 de diciembre de cada año, correspondientes a la entrega de bienes y servicios, que se hayan reconocido por medio de causación de facturación o reconocimiento de prestaciones aprobadas y pendientes de pago, quedarán establecidas como cuentas por pagar. El valor de la cuenta por pagar corresponde a la diferencia entre obligaciones y los pagos, a los cuales se realizará el correspondiente seguimiento para su desembolso. Las áreas de prestaciones económicas, salud y Jurídica allegaran memorando firmado por el jefe del área con el detalle de la cuenta por pagar constituida al cierre de la vigencia para cada rubro, con el fin de efectuar la validación y seguimiento en la ejecución por parte del área de presupuesto.

15.1.4 El proceso de reservas presupuestales y cuentas por pagar aplica para el caso de los procesos de defensa Judicial con plazo indefinido que se adelanten en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; se requiere la expedición del CDP y CRP en cada vigencia.

15.1.5 Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que los originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema de Información del FOMAG, previa justificación documentada por el área competente.

Decreto 2831 de 2005

- Otras disposiciones. Artículo 9°. Incapacidades. La Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada garantizará a los docentes de su planta de personal el pago sin interrupción de los valores a que tenga derecho en los casos de incapacidad laboral. La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo efectuará el reembolso correspondiente a la secretaría de educación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de los documentos soporte de la incapacidad.

Cuadro N° 36. Cuentas por Pagar Constituidas Vigencia 2018 - Ejecutadas 2019

Cifras en pesos

RUBRO	CUENTA POR PAGAR 2018	EJECUCIÓN ACUMULADO A DICIEMBRE 2019	SALDO CUENTA POR PAGAR	% EJECUCIÓN
CONTRATOS DE SERVICIOS MÉDICOS	28.845.240.806	6.914.684.063	21.930.556.744	23,97%
AUXILIOS, INDEMNIZACIONES Y SEGUROS	9.821.800.087	1.612.503.016	8.209.297.071	16,42%
TOTAL PRESTACIÓN DE SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES:	38.667.040.893	8.527.187.079	30.139.853.815	22,05%
PENSIÓN	126.014.320	111.844.280	14.170.040	88,76%

RUBRO	CUENTA POR PAGAR 2018	EJECUCIÓN ACUMULADO A DICIEMBRE 2019	SALDO CUENTA POR PAGAR	% EJECUCIÓN
CESANTÍAS DEFINITIVAS	2.857.963.646	2.713.294.899	144.668.747	94,94%
CESANTÍAS PARCIALES	4.870.482.969	4.858.354.833	12.128.136	99,75%
INTERESES CESANTIAS	1.203.724	1.203.724	-	100,00%
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS:	7.855.664.660	7.684.697.737	170.966.923	97,82%
COMISION FIDUCIARIA	3.245.247.774	2.698.403.172	546.844.602	83,15%
DIGITALIZACION DE EXPEDIENTES	4.058.705	-	4.058.705	0,00%
TOTAL OTROS GASTOS – PENSIONES	3.249.306.479	2.698.403.172	550.903.307	83,05%
TOTAL CXP VIGENCIA 2018	49.772.012.032	18.910.287.988	30.861.724.045	37,99%

Fuente: Coordinación de Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2018 revelan en el rubro de Auxilios, Indemnizaciones y Seguros bajo porcentaje de ejecución en la vigencia 2019, equivalente a tan solo el 16,42%. En información suministrada por la entidad, esta cuenta por pagar fue constituida por 66 voucher que arrojaron un total de \$9.821.800.087, de los cuales \$1.612.503.016 correspondieron a los pagos efectuados a través de los vouchers 8422 y 9406, así:

Cuadro N° 37. Pagos vigencia 2019 Rubro Auxilios, Indemnizaciones y Seguros
Cifras en pesos

N° VOUCHER	CUENTA POR PAGAR 2018	FECHA DE PAGO	TOTAL EJECUCIÓN A DICIEMBRE DE 2019
8422	79.067.101	19/09/2019	79.067.101
9406	1.533.435.915	02/01/2019	1.533.435.915
TOTAL	1.612.503.016		1.612.503.016

Fuente: Coordinación de pagos – Prestaciones Económicas y Coordinación de Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

En el análisis sobre los motivos de este bajo porcentaje de ejecución, la entidad en respuesta al oficio CDSS-AFFNPSM-02 de la CGR, manifiesta:

“Sobre el resto de voucher por valor de \$8.209 millones se había adoptado por parte de la Gerencia Operativa la política de tratar de cruzar o compensar estas obligaciones con las cuentas por cobrar que tenían las entidades territoriales con FOMAG por concepto de cuotas de afiliación.

En tal sentido se cerraron los vouchers por dicha cuantía, que en otros términos significaba reducción de las cuentas por pagar constituida por este rubro.

Sin embargo, ante la dificultad de cruzar estas obligaciones y las solicitudes de giro de las entidades territoriales dada su situación financiera, se replanteó la estrategia y se volvieron a constituir los voucher correspondientes, que se cargaron a la reserva presupuestal de dicho rubro, inicialmente constituido, en tanto cumplían con los requisitos de pago.

Con la explicación suministrada, se revisaron los 43 vouchers allegados de los 66 generados y se determinó que la Dirección de Afiliaciones y Recaudos en la vigencia 2018, no efectuó los correspondientes reembolsos de incapacidades en los términos establecidos en el Decreto 2831 de 2005, artículo 9, justificada en la disponibilidad de caja y constituyéndolos como cuentas por pagar para ser ejecutadas en la vigencia 2019.

Sin embargo, durante esta vigencia los pagos no fueron realizados, manteniendo la obligación con las entidades territoriales al cierre de la vigencia 2019 en cuanto al reembolso de incapacidades a la entidad territorial, quedando sin el dominio para los respectivos ajustes de las obligaciones contraídas por este concepto. Por esta razón, no correspondería dentro de este rubro la constitución de una reserva posterior a la cuenta por pagar no ejecutada.

Por lo anterior, se contraviene lo dispuesto en el punto 15.1.5 del Manual de Presupuesto de FOMAG y, además, se estaría violando el principio de anualidad al no ejecutar el recurso dentro del año de vigencia, lo que facultaría la pérdida de disponibilidad del recurso para atender dicha obligación. Decreto 111 de 1996.

En cuanto a la gestión del reembolso de auxilios de incapacidades, en la documentación allegada, se establecieron las siguientes situaciones:

1. Casos de liquidación de reembolsos en los cuales los valores fueron validados por el área de ingresos y recaudos para el cruce de cuentas por concepto de deuda por cuota de afiliación. Sin embargo, los pagos no procedieron en la vigencia 2019 para ejecución de la cuenta por pagar.
2. Relación de vouchers que no presentan los soportes de trámite y estado; en el caso de los vouchers 8422 y 9406 no se presentan los soportes de pago, según se indica en la relación del cuadro siguiente:

Cuadro N° 38. Relación Vouchers sin Soporte

Cifras en pesos

NOMBRE BENEFICIARIO	VOUCHER	ESTADO VOUCHER	CXP	SALDO PENDIENTE DE PAGO
MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA	7826	ABIERTO	111.571.407	111.571.407
FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE BOLIVAR FER	8183	CERRADO	271.816.636	271.816.636
MUNICIPIO DE SOLEDAD	8422	PAGADO	79.067.101	-
DEPARTAMENTO DEL CAUCA	8866	CERRADO	120.360.824	120.360.824
MUNICIPIO DE TUNJA (BOYACA)	8950	CERRADO	12.174.770	12.174.770
MUNICIPIO DE TUNJA (BOYACA)	8952	CERRADO	59.747.148	59.747.148
MUNICIPIO DE TUNJA (BOYACA)	8953	CERRADO	94.907.421	94.907.421
MUNICIPIO DE NEIVA	9042	CERRADO	118.290.607	118.290.607
MUNICIPIO DE FACATATIVA	9086	CERRADO	338.051.861	338.051.861
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	9087	CERRADO	176.010.927	176.010.927
DEPARTAMENTO DE NARIÑO	9106	CERRADO	297.442.790	297.442.790

NOMBRE BENEFICIARIO	VOUCHER	ESTADO VOUCHER	CXP	SALDO PENDIENTE DE PAGO
MUNICIPIO DE TULUA	9116	CERRADO	48.981.075	48.981.075
MUNICIPIO DE TULUA	9119	CERRADO	6.353.497	6.353.497
MUNICIPIO DE TULUA	9120	CERRADO	23.237.410	23.237.410
DEPARTAMENTO DE BOYACA	9122	CERRADO	128.779.491	128.779.491
BOGOTA DISTRITO CAPITAL	9180	CERRADO	710.937.567	710.937.567
BOGOTA DISTRITO CAPITAL	9181	CERRADO	123.053.297	123.053.297
BOGOTA DISTRITO CAPITAL	9182	CERRADO	178.431.994	178.431.994
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	9183	CERRADO	2.443.358.729	2.443.358.729
DPTO SANTANDER SECRETARIA EDUCACION DPTA	9187	CERRADO	393.390.714	393.390.714
MUNICIPIO DE NEIVA	9190	CERRADO	17.629.917	17.629.917
MUNICIPIO DE MOSQUERA	9191	CERRADO	43.443.380	43.443.380
MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	9192	CERRADO	70.310.159	70.310.159
DEPARTAMENTO DE BOYACA	9201	CERRADO	195.595.155	195.595.155
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	9224	CERRADO	54.813.132	54.813.132
MUNICIPIO DE MANIZALES	9225	CERRADO	27.810.069	27.810.069
DEPARTAMENTO DEL HUILA	9226	CERRADO	55.125.372	55.125.372
DPTO SANTANDER SECRETARIA EDUCACION DPTA	9243	CERRADO	45.357.184	45.357.184
MUNICIPIO DE PITALITO (HUILA)	9244	CERRADO	21.361.820	21.361.820
FIDUCIARIA LA PREVISORA S. A.	9406	PAGADO	1.533.435.915	-
TOTAL			7.800.847.369	6.188.344.353

Fuente: Coordinación de pagos – Prestaciones Económicas –FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

3. Relación de vouchers con diversas situaciones de gestión en el reembolso:

Cuadro N° 39. Evidencias Vouchers – Soporte Rubro Auxilios Indemnizaciones y Seguros
 Cifras en pesos

NOMBRE BENEFICIARIO	VOUCHER	CXP	OBSERVACIÓN
FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE BOGOTÁ	7754	195.733.671	Reembolso liquidado en 2016 y 2017 sin pago
DEPARTAMENTO DE SUCRE	7772	35.140.268	Solicitud de reembolso a la Dirección de afiliaciones desde 2017
FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE BOGOTÁ	7834	103.857.192	Reembolsos de incapacidades y auxilios vigencias 2016 y 2017 con soportes adicionales de pagos pendientes al municipio de 2015.
FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE BOGOTÁ	7835	44.203.361	Solicitud de reembolso aprobada desde enero de 2018 sin pago.
MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ	8945	46.949.332	La liquidación y solicitud de reembolso afectó vigencia 2018 con información validada data de mayo de 2019 y no se pagó.
FONDO EDUCATIVO REGIONAL DE BOLÍVAR FER	8948	18.645.676	La liquidación y solicitud de reembolso afectó vigencia 2017 con información validada data de septiembre de 2018 y no se pagó.
MUNICIPIO DE PITALITO (HUILA)	8958	22.554.512	Solicitud de reembolso a la Dirección de afiliaciones desde 2018 por \$20.554.512 diferente al valor registrado
MUNICIPIO DE PITALITO (HUILA)	8961	20.268.997	Solicitud de reembolso a la Dirección de afiliaciones desde 2018, soportes de pago a la beneficiaria por \$15. 5 millones diferente al valor registrado
FONDO EDUCATIVO DEPARTAMENTAL DE SAN AN	8986	10.602.864	Solicitud de reembolso de mayo de 2018.
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	9076	13.867.516	La liquidación y solicitud de reembolso afectó vigencia 2018 con información

NOMBRE BENEFICIARIO	VOUCHER	CXP	OBSERVACIÓN
			validada data de mayo de 2019 y no se pagó.
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	9115	23.954.972	Reembolso incapacidad y licencias acumuladas y devueltas de las vigencias 2016 y 2017.
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	9117	21.832.367	La liquidación de auxilios vigencia 2017 y 2018 y no se ha pagado, el volumen y organización de la información no permite corroborar el valor a pagar registrado.
DEPARTAMENTO DEL QUINDIO	9121	9.616.653	Se encuentra en conciliación liquidación de auxilios vigencia 2017. valor de \$5.046.706
DEPARTAMENTO DE NARIÑO	9193	80.350.121	Reembolso de auxilios pagados en 2017
MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA)	9199	122.715.776	Sin trámite para el desembolso
MUNICIPIO DE PEREIRA (RISARALDA)	9229	4.261.386	Reembolso aprobado desde el 3 de agosto de 2018 y no se ha pagado.
MUNICIPIO DE PEREIRA (RISARALDA)	9230	40.693.794	liquidación de diciembre de 2017, sin trámites de gestión
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	9231	95.164.625	Solicitud aprobada afectando el presupuesto de 2018, no fueron pagados por la Dirección de Afiliaciones y recaudos en la vigencia 2018, la Dirección de Prestaciones Económicas, solicita nuevamente el pago por concepto de reembolso por incapacidades a la entidad territorial según comunicación del 26 de abril de 2019 y no se pagó.
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	9232	11.568.104	
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	9233	19.156.152	
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	9234	23.616.454	
DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	9235	69.200.730	
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	9236	108.385.603	
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	9237	45.638.855	
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	9238	11.623.973	
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	9239	6.124.020	
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	9240	21.671.716	
MUNICIPIO DE MANIZALES	8969	2.533.248	
MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA	9052	108.927.644	
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	9118	93.148.900	
MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA	9188	173.257.663	
MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	9189	97.398.605	
DEPARTAMENTO DE RISARALDA	9200	61.575.173	
MUNICIPIO DE MEDELLIN	9227	103.620.280	
DPTO SANTANDER SECRETARIA EDUCACION DPTA	9241	81.765.182	
DPTO SANTANDER SECRETARIA EDUCACION DPTA	9242	71.327.333	

Fuente: Coordinación de pagos – Prestaciones Económicas FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

- a. Se hallaron soportes que evidencian que la Dirección de Prestaciones Económicas, en atención a la devolución de los memorandos de solicitud de reembolso emitida por los municipios, según comunicación No. 20190950044933 de 04 de marzo de 2019 y dando alcance a la comunicación interna No.

20180170139833 del 08 de octubre de 2018, solicita el cambio de memorando de aprobación de firmas de los pagos por concepto de reembolso por incapacidades, según consta en comunicaciones emitidas en abril de 2019, situación que está generando aún más retrasos en la ejecución y posibles costos adicionales.

- b. Solicitudes por reembolsos de incapacidades presentadas por la entidad territorial, correspondientes a nóminas de 2016, 2017 y 2018 sin pago y algunas ni gestión de trámite a la fecha, afectando el principio de anualidad al no ser tramitado el pago dentro de la vigencia correspondiente, y mostrando a su vez la inoportunidad del reconocimiento y pago del auxilio tramitado por la respectiva secretaría de cada municipio.
- c. Solicitudes de reembolso efectuadas por la entidad territorial sin aprobación ni trámite interno de pago en FOMAG y sin validación del grupo de Afiliaciones y recaudo, dejando en entredicho la justificación para corresponder a una cuenta por pagar.
- d. Finalmente, cabe señalar que dada la forma como se presenta la documentación soporte para revisión, salvo algunos casos, no fue posible constatar el valor registrado en la cuenta por pagar frente a los formatos de liquidación de cada auxilio.

Todo lo anterior ocasionado por deficiencias en la implementación de una política y procedimientos de constitución y pagos del rezago presupuestal. Aunado a la falta de controles para el cumplimiento de los términos legales en el reembolso de los auxilios por incapacidades, generando disminución de los recursos del FNPSM por la pérdida de disponibilidad al no ejecutar dentro de la anualidad los recursos del rezago presupuestal.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 10. Cuentas por Pagar – Contratos de Servicios Médicos (D)

Ley 734 de 2002, definió como deberes de todo servidor público, entre otros:

“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

“Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

- **Decreto 111 de 1996. Principios de Presupuesto**

ARTÍCULO 13. Planificación. *El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º).*

ARTÍCULO 14. Anualidad. *El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).*

d) *Del régimen de las apropiaciones y reservas*

ARTÍCULO 89. *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. **Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.***

- **Resolución No. 2416 de 1997.** *“Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras”.*

Artículo 1. La presente resolución se aplica a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras, las cuales en esta resolución se denominarán empresas.

Artículo 2. Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. ...

Artículo 9. Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva. (subrayado fuera del texto)

- **Manual de Presupuesto de FOMAG**

15. DEL RÉGIMEN DE LAS APROPIACIONES Y RESERVAS

15.1 Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto del FOMAG, son autorizaciones máximas de gasto que el Consejo Directivo del Fondo aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contra-acreditarse.

15.1.1 Al cierre de la vigencia fiscal el FOMAG constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.
(...)

15.1.3 Igualmente, el FOMAG constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar. Las obligaciones adquiridas a 31 de diciembre de cada año, correspondientes a la entrega de bienes y servicios, que se hayan reconocido por medio de causación de facturación o reconocimiento de prestaciones aprobadas y pendientes de pago, quedarán establecidas como cuentas por pagar. El valor de la cuenta por pagar corresponde a la diferencia entre obligaciones y los pagos, a los cuales se realizará el correspondiente seguimiento para su desembolso. Las áreas de prestaciones económicas, salud y Jurídica allegarán memorando firmado por el jefe del área con el detalle de la cuenta por pagar constituida al cierre de la vigencia para cada rubro, con el fin de efectuar la validación y seguimiento en la ejecución por parte del área de presupuesto.

15.1.4 El proceso de reservas presupuestales y cuentas por pagar aplica para el caso de los procesos de defensa Judicial con plazo indefinido que se adelanten en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; se requiere la expedición del CDP y CRP en cada vigencia.

15.1.5 Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que los originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema de Información del FOMAG, previa justificación documentada por el área competente.

Como puede apreciarse en el cuadro que sigue, las cuentas por pagar constituidas en 2018 presentan en el rubro de *Contratos de servicios médicos* bajo porcentaje de ejecución en la vigencia 2019, equivalente al 23,97%, con pagos por \$6.914.864063. En información suministrada por la entidad el saldo pendiente de esta cuenta por pagar “...corresponde a vouchers de la Unión Temporal Medicol Salud 2012 región 2 y a la Unión Temporal Oriente Región 5, los cuales se encuentran en proceso de liquidación y hasta tanto no se surta este proceso no se puede realizar el pago. De acuerdo con esta liquidación, se prevé que estas obligaciones por pagar serán compensadas con cargo a los saldos a favor de FOMAG que está generando el ejercicio”.

Cuadro N° 40. Cuentas por Pagar Constituidas Vigencia 2018 - Ejecutadas 2019
 Cifras en pesos

RUBRO	CUENTA POR PAGAR 2018	EJECUCIÓN ACUMULADO A DICIEMBRE 2019	SALDO CUENTA POR PAGAR	% EJECUCIÓN
CONTRATOS DE SERVICIOS MÉDICOS	28.845.240.806	6.914.684.063	21.930.556.744	23,97%
AUXILIOS, INDEMNIZACIONES Y SEGUROS	9.821.800.087	1.612.503.016	8.209.297.071	16,42%
TOTAL PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICO ASISTENCIALES:	38.667.040.893	8.527.187.079	30.139.853.815	22,05%
PENSIÓN	126.014.320	111.844.280	14.170.040	88,76%
CESANTÍAS DEFINITIVAS	2.857.963.646	2.713.294.899	144.668.747	94,94%
CESANTÍAS PARCIALES	4.870.482.969	4.858.354.833	12.128.136	99,75%
INTERESES CESANTÍAS	1.203.724	1.203.724	-	100,00%
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS:	7.855.664.660	7.684.697.737	170.966.923	97,82%
COMISION FIDUCIARIA	3.245.247.774	2.698.403.172	546.844.602	83,15%
DIGITALIZACION DE EXPEDIENTES	4.058.705	-	4.058.705	0,00%
TOTAL OTROS GASTOS - PENSIONES	3.249.306.479	2.698.403.172	550.903.307	83,05%
TOTAL CXP VIGENCIA 2018	49.772.012.032	18.910.287.988	30.861.724.045	37,99%

Fuente: Coordinación de Presupuesto FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

En la respuesta al oficio CDSS-AFFNPSM-02 de la CGR, la entidad no allegó los voucher soporte de los pagos a fin de poder corroborar la consistencia de a información, que se relacionan a continuación:

Cuadro N° 41. Vouchers sin Soportes – Rubro Contratos de Servicios Médicos
 Cifras en pesos

VOUCHER	FECHA DE PAGO	VALOR
9284	01/02/2019	78.826.534
9286	01/02/2019	100.715.819
9288	01/02/2019	202.095.437
9287	01/02/2019	78.537.735
9297	01/02/2019	157.206.498
9290	01/02/2019	219.763.210
9330	01/02/2019	205.188.281
9331	01/02/2019	102.594.140
9312	01/02/2019	361.984.390
9294	01/02/2019	145.926.228
9370	01/02/2019	145.748.614
9285	01/02/2019	189.712.639
9295	01/02/2019	256.509.005
9371	01/02/2019	256.429.724
9296	01/02/2019	154.695.079
9372	01/02/2019	152.552.816
9373	01/02/2019	155.165.826
9298	01/02/2019	290.241.132
9374	01/02/2019	290.881.011
9289	01/02/2019	234.704.248
9299	01/02/2019	259.246.419
9375	01/02/2019	261.385.614
9300	01/02/2019	315.262.727
9376	01/02/2019	314.235.446

VOUCHER	FECHA DE PAGO	VALOR
9291	01/02/2019	206.242.207
9302	01/02/2019	343.661.729
9377	01/02/2019	343.814.265
9292	01/02/2019	122.673.609
9303	01/02/2019	176.155.247
9378	02/01/2019	176.437.086
9293	02/01/2019	167.192.430
9304	02/01/2019	224.610.658
9379	02/01/2019	224.288.260
TOTAL		6.914.684.061

Fuente: Coordinación de pagos – Prestaciones Económicas FOMAG.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

La baja ejecución descrita es causada por deficiencias en la implementación de una política y procedimientos de constitución y pagos del rezago presupuestal (CxP y Reservas), donde las obligaciones exigibles no se cancelan dentro de la vigencia. A esto se suma la falta de controles y seguimiento para el cumplimiento de los términos legales y cruces de cuentas en los contratos de salud, generando pérdida de disponibilidad de recursos al no ejecutar dentro de la anualidad los recursos del rezago presupuestal.

Comentario respuesta entidad

Respecto de los vouchers 9291, 9377, 9303 y 9293 no fueron allegados por cuanto no permite evidenciar la consistencia de la información registrada. El FOMAG dirige su respuesta hacia la muestra de los procedimientos existentes en el manejo y constitución del rezago presupuestal. De igual forma expone que:

*“Obligaciones que ya en la etapa de liquidación de los contratos exigían la verificación de su exigibilidad, dadas las reglas (fórmulas) del contrato y sus anexos, que implicaba la revisión de bases de datos, de la actualización anual de la UPCM, de la reliquidación de las cápitas para cada uno de los casi 60 meses de ejecución, de la revisión del Fondo de Alto Costo, que a su vez dependía de los cálculos precedentes, entre otras acciones. En desarrollo de ese proceso se encontró que para las Regiones 2 y 5, y en general para todos los contratos, el Balance Financiero Neto de la liquidación es a favor del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG. (...) según el cual **no obstante lo anterior y a pesar de haberse expirado el plazo de cuatro (4) meses para la liquidación de mutuo acuerdo y los dos (2) meses para la unilateral, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de dicho plazo..**”,* términos legales que no han sido cumplidos como tampoco, el proceso de constitución de cuentas por pagar con lo dispuesto en los procedimientos de la entidad ni está cumpliendo con el principio de anualidad.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 11. Recursos Liquidación Contratos de Salud (D)

Liquidación de contratos

La liquidación es el procedimiento a través del cual, una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato. El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. El trámite aplicable a la liquidación de los contratos estatales se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.¹

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. (Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012). El nuevo texto es el siguiente: Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del

¹ https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_liquidacion_procesos.pdf

término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

ARTÍCULO 217. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES. *El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:*

"Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión."

OTRO SI INTEGRAL AL CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y FIDUPREVISORA S.A., DEL 22 DE JUNIO DE 2017.

Clausula Segunda – Modificaciones: Modificar las Siguietes Obligaciones y Cláusulas del Contrato así:

“(...) 17. Se modifica la cláusula sexta O “Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificado por el otrosí del 18 de junio de 2010, la cual tendrá la siguiente redacción:

4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA

(...)

4.15 Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo

4.15.1 *La fiduciaria se obliga dentro de los treinta (30) días calendario de cada vigencia fiscal, a presentar al MEN el plan de defensa judicial, que desarrollará con el fin de garantizar la atención adecuada de las controversias que se susciten por causa o con ocasión del cumplimiento de los objetivos del Fondo. Para los casos de tribunales de arbitramento o procesos especiales, y en aquellas circunstancias excepcionales que requieren la contratación de abogados de una determinada especialidad o experiencia, se le comunicará dichos requerimientos al Consejo Directivo dentro del plan de defensa judicial mencionado, con el fin de que decida sobre la afectación de los recursos del Fondo para el pago de los honorarios y gastos judiciales correspondientes. (...)*

MANUAL DE CONTRATACIÓN FOMAG. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

SECCIÓN VI ETAPA POST CONTRACTUAL, LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

6.1. Liquidación

Es la etapa en la cual las partes hacen una revisión total de las obligaciones ejecutadas, con el fin de que las partes se puedan declarar a paz y salvo. No todos los contratos deben ser liquidados. Se liquidan aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran e implican una verificación de los pagos y los saldos por pagar, o aquellos que por diferentes circunstancias lo requieran. La liquidación del contrato no libera al contratista de responder por la calidad de los bienes o servicios suministrados. En consecuencia, cuando con posterioridad a la liquidación del contrato se presenten hechos que se encuentren amparados en las garantías constituidas por el contratista o que le causen un perjuicio a Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora de los recursos del Fomag, ésta deberá adelantar las correspondientes acciones administrativas y/o judiciales previstas en la ley para cada caso. Por regla general, la liquidación procederá en los contratos cuya ejecución sea de tracto sucesivo, entendidos éstos como aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y en los demás casos en que se requiera. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el contrato. De no existir tal término, la liquidación se realizará mínimo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para

la ejecución del contrato o a la expedición del Acta que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En el Acta de Liquidación, constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias que se presenten.

6.1.1. Liquidación Bilateral o por Mutuo Acuerdo

La liquidación bilateral se realizará dentro del término indicado en el contrato o en el plazo mínimo de cuatro (4) meses siguientes a la terminación del mismo, salvo estipulación contractual en contrario y constará en el Acta respectiva, la cual será suscrita por el Vicepresidente del FOMAG, el Supervisor o Interventor y el contratista.

6.2. Aspectos Presupuestales, Contables y Tributarios en la Liquidación de Contratos.

Las áreas gestoras de la necesidad de los contratos, deberán conciliar las cifras presupuestales y contables, antes de elaborar el acta para la liquidación del contrato (bilateral y/o judicial), con el fin de determinar los saldos de los derechos y obligaciones de las partes, así como las retenciones por tributos, sobre saldos en favor del contratista, que no hayan sido pagados durante la ejecución del contrato. El Supervisor o Interventor del contrato y el área financiera deben verificar en los estados contables de Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora de los recursos del Fomag, los saldos existentes a favor o a cargo del contratista, imputables en virtud del contrato a liquidar. Adicionalmente, debe verificarse cuando a ello haya lugar, las retenciones por tributos cuando se presente compensación de valores entre las partes, para determinar el valor neto a compensar. El Supervisor o Interventor del contrato, según el caso, deberá verificar con el área financiera del Área gestora de la necesidad respectiva, que los anticipos entregados se hayan amortizado.

6.3. Cierre del Proceso de Contratación.

Para poder cerrar el proceso de contratación, el Supervisor o Interventor del contrato deberá hacer seguimiento al cumplimiento y efectividad de las garantías post contractuales a que haya lugar y rendir informe periódico al Vicepresidente del FOMAG. Una vez hayan vencido las garantías según corresponda y dentro de los términos contractuales y legales, el Supervisor o Interventor del contrato solicitará el cierre del proceso de contratación al Grupo Jurídico, verificando que se cuente con todos los soportes técnicos, financieros y jurídicos para la finalización del mismo.

Planes de mejoramiento CGR

Resolución Orgánica 7350 de 2013. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”.

ARTÍCULO 9. PLAN DE MEJORAMIENTO. Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la

Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un Plan de Mejoramiento Consolidado por Entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.

Ley 1955, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

ARTÍCULO 237. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

Con el fin de contribuir a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Gobierno nacional definirá los criterios y los plazos para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo. Los servicios y tecnologías en salud objeto de este saneamiento deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que hayan sido prestados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.*
- b) Que en los eventos en que se hubieren prestado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, la solicitud de pago se haya presentado dentro de los términos a que hace referencia el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015.*
- c) Que la obligación derivada de la prestación del servicio o tecnología no se encuentre afectada por caducidad y/o prescripción.*
- d) Que hayan sido prescritos a quien le asistía el derecho, por un profesional de la salud o mediante un fallo de tutela, facturadas por el prestador o proveedor y suministradas al usuario. Para demostrar el cumplimiento de este requisito se podrán utilizar los medios de prueba establecidos en el Código General del Proceso que sean conducentes y pertinentes para acreditar la efectiva prestación del servicio, de acuerdo a la reglamentación que emita el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- e) Que no se trate de insumos que no observen el principio de integralidad.*
- f) Que no se trate de recobros involucrados en investigación por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y/o la Superintendencia Nacional de Salud.*
- g) Que no correspondan a uno de los criterios definidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.*

Las cuentas de recobro que cumplan los requisitos enlistados podrán ser objeto de reconocimiento y pago por parte de la Administradora de los Recursos de Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), una vez se cumplan las siguientes condiciones:

- 1. Como requisito indispensable la entidad recobrante y la ADRES suscriban un contrato de transacción en el que la primera se obligue como mínimo a:*
 - 1.1 Aceptar los resultados producto del proceso de auditoría;*
 - 1.2 Renunciar a instaurar o desistir de cualquier acción judicial o administrativa relacionada con la solicitud de pago elevada;*

1.3 Renunciar expresamente al cobro de cualquier tipo de interés y otros gastos, independientemente de su denominación sobre las cuentas presentadas, al momento de radicarlas por este mecanismo;

1.4 No celebrar negocio jurídico alguno asociado a los valores que se reconozcan;

1.5 Revelar y depurar en sus estados financieros los resultados del proceso de verificación y control.

2. La entidad interesada deberá someter las cuentas objeto de la solicitud a un proceso de auditoría. En ningún caso las actuaciones que se cumplan para efectos de lo ordenado en el presente artículo interrumpen, suspenden, o reviven los términos de prescripción. Las condiciones, metodología detallada y tablas de referencia en que se realizará dicha auditoría deberán ser informadas a las entidades interesadas de forma previa a la firma del contrato de transacción. Los costos de esta auditoría deberán ser sufragados por la entidad recobrante. El Ministerio de Salud y Protección Social fijará los términos y condiciones para el cumplimiento de esta obligación.

3. El monto a pagar por servicios y tecnologías de salud no financiadas con cargo a la UPC que resulten aprobados en el proceso de auditoría, serán reconocidos conforme a la metodología de valores que para el efecto defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

4. La ADRES compensará los valores que resulten a favor de las EPS o IPS con las obligaciones que la entidad le adeude como producto del proceso de reintegro de recursos.

5. La ADRES aprobará los valores a pagar a la entidad recobrante.

Para financiar los valores aprobados por este mecanismo y las deudas reconocidas en el proceso liquidatorio de Caprecom y los contratos de salud del Fomag liquidados en la vigencia 2019, serán reconocidos como deuda pública y podrán ser pagadas con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público. De atenderse con operaciones de crédito público, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará, en una cuenta independiente, el cupo de emisión de deuda que se destine a la atención de las obligaciones de pago originadas en este artículo. Las operaciones de crédito público no implican operación presupuestal y solo deberá presupuestarse para efectos de su redención y pago de intereses. Para los efectos previstos en este inciso la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional estará facultada para realizar las operaciones necesarias en el mercado monetario y de deuda pública.

PARÁGRAFO 1o. La ADRES podrá adelantar directamente o contratar con un tercero la auditoría del presente artículo, contrato en el cual se entenderán incluidas las cláusulas excepcionales establecidas en la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO 2o. El resultado del saneamiento de que trata el presente artículo deberá reflejarse en los estados financieros de las entidades involucradas, dando cumplimiento a las normas de contabilidad, de información financiera y demás instrucciones vigentes sobre la materia, de tal forma que los estados financieros reflejen la realidad económica de estas entidades. La Superintendencia Nacional de Salud implementará un sistema de seguimiento que permita que el saneamiento se vea reflejado en los estados financieros de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Los responsables de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas que en el marco de este mecanismo apliquen lo dispuesto en el presente párrafo, no incurrirán en falta disciplinaria, fiscal o penal.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones contenidas en la Ley 1949 de 2019. Los representantes legales, administradores, contadores y revisores fiscales que ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los balances, incurrirán en las sanciones previstas en la Ley 599 de 2000, así como fraudes y los demás relacionados que se configuren de acuerdo a su ocurrencia.

PARÁGRAFO 3o. Para el pago de los servicios y tecnologías no financiados con recursos de la UPC indicados en el literal c del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, podrán ser reconocidos con cargo a los instrumentos de deuda pública definidos en el presente artículo.

PARÁGRAFO 4o. Los beneficiarios de este mecanismo cederán su titularidad, cuando tengan deudas asociadas a la prestación de servicios y tecnologías no financiados con la UPC del régimen contributivo, a los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que hayan prestado o suministrado dichos servicios, tales como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, quienes a su vez priorizarán las deudas laborales, en caso de tenerlas. Como requisito para la cesión de su titularidad las EPS deberán acreditar haber surtido la conciliación e las cuentas a pagar.

PARÁGRAFO 5o. Las decisiones judiciales que ordenen el pago de recobros distintos se indexarán utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), sin lugar a intereses de mora.

PARÁGRAFO 6o. Para el trámite de presentación, registro, aprobación o reconocimiento de valores recobrados mediante factura o cualquier documento que soporte el cobro por este mecanismo, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley 599 de 2000 en términos de configuración de conductas relacionadas con la comisión de falsedades, inconsistencias, adulteraciones o cualquier situación fraudulenta o irregular constitutiva de una sanción penal, y serán puestas en conocimiento de la autoridad competente por parte de la persona que lo conozca.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Aun cuando la Contraloría ya en el pasado dio a conocer este hecho (Informe Auditoría Financiera, Vigencia 2018, Hallazgo 23), aún persiste en el devenir del

Fondo la situación denunciada de la inoportunidad en la liquidación de los contratos de salud que se ejecutaron desde 2012 hasta 2017¹, con dos agregados que ahora evidenciamos:

1. Imposibilidad de acceder a los recursos destinados por el Gobierno Nacional en la Ley 1955 de 2019, que estableció como requisito que los contratos estuviesen liquidados en esa vigencia.
2. Inversión de recursos para ser destinados al pago de la defensa técnica en las instancias de arbitramento invocadas por los contratistas.

Lo anterior, evidencia debilidades en los procesos de gestión del FNPSM para la liquidación de los contratos.

Aunque el órgano de control no desconoce que tres de los contratistas ya conocen de las actas de liquidación enviadas por el FNPSM y que otras dos están en construcción, esto no invalida la falta de oportunidad establecida y los usos no deseados de recursos para el finiquito de dichos contratos, todo lo cual pone en riesgo recursos públicos destinados al magisterio colombiano, considerando que las pretensiones de los contratistas ascienden a más de \$532 mil millones y que para la defensa ante los tribunales de arbitramento se han destinado \$2.401.187.436.000.

Respuesta de la Entidad

- De la respuesta a la observación No. 8. Cuentas por Pagar – Contratos de Servicios Médicos, se destaca que durante el año 2019 se procedió a efectuar la liquidación de los contratos de salud suscritos en 2012, y en ese marco, dichas obligaciones debían ser compensadas, precisamente en desarrollo de controles y seguimiento para el cumplimiento de los términos legales y, como lo señala el equipo auditor, realizando cruces de cuentas en los contratos de salud. Obligaciones que ya en la etapa de liquidación de los contratos exigían la verificación de su exigibilidad, dadas las reglas (fórmulas) del contrato y sus anexos, que implicaba la revisión de bases de datos, de la actualización anual de la UPCM, de la reliquidación de las cápitas para cada uno de los casi 60 meses de ejecución, de la revisión del Fondo de Alto Costo, que a su vez dependía de los cálculos precedentes, entre otras acciones. En desarrollo de ese proceso se encontró que para las Regiones 2 y 5, y en general para todos los contratos, el Balance Financiero Neto de la liquidación es a favor del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG. (subrayado fuera del texto).

¹ Región 1. Contrato No. 12076-11 -2012. Contratista UT Magisalud 2; Región 2. Contrato No. 12076-003 -2012. Contratista UT Medicol 2012; Región 3. Contrato No. 12076- 004 -2012. Contratista UT del Norte; Región 4. Contrato No. 12076-005 -2012. Contratista UT Magisterio y Región 5. Contrato No. 12076-006 -2012. Contratista UT Oriente.

- Para inicios del año 2019, fecha en la cual, la actual administración del Fomag inicia su gestión para la Liquidación de los Contratos de Salud 2012-2017/8, identifica que la Fiduciaria La Previsora no presenta avances en relación con la liquidación de los contratos de salud, además porque tampoco cuenta con el apoyo de un equipo idóneo, experto **y con dedicación exclusiva para llevar a cabo la liquidación de los contratos**, es por ello que se inicia la labor de conformar un equipo multidisciplinario que tenga a cargo las actividades inherentes al trabajo propio de la liquidación de los contratos y se logra avanzar, paso a paso, con cada una de las cerca de 100 actividades identificadas por el equipo de trabajo.
- Las actividades principales para lograr la liquidación de los contratos fueron la Recopilación, análisis y consolidación de información donde FIDUPREVISORA S. A. adelantó y gestionó internamente la información y la consecución de todos los insumos necesarios para elaborar el Proyecto de Acta de Liquidación bilateral y los Procesos de auditorías donde fue necesario gestionar las auditorías pendientes por realizar y culminar otras que, como en el caso de Facturación de Alto Costo, se encontraban pendientes de avanzar, al existir, según la firma de auditoría “zonas grises” que no les permitían tomar decisiones.
- Los procesos de auditorías, fueron una actividad que la Vicepresidencia Fomag al amparo de los conceptos jurídicos, consideró necesaria ejercer y gestionar, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 8 de la ley 91 de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra constituido por recursos públicos, provenientes de transferencias de la Nación y de otras entidades aportantes, siendo de vital, importancia su custodia y manejo. De esta forma, la FIDUPREVISORA S. A. vocera de dicho Fondo debe cerciorarse y asegurarse que las facturas presentadas y los valores reclamados por los contratistas correspondan a servicios realmente prestados y que los mismos cumplan con todos los requisitos contractuales y legales. Por lo anterior, era necesario concluir las labores de auditoría para hacer la verificación del cumplimiento de requisitos, que tienen como único fin la protección de los recursos del FOMAG.

Respecto a la custodia de los recursos públicos, el FOMAG se encuentra obligado a garantizar la legalidad del gasto público, lo que implica realizar pagos únicamente en la medida en que la auditoría médica se realice y las glosas aplicadas sean aclaradas y soportadas por ambas partes. Es por ello que el FOMAG tiene el deber irrenunciable de cerciorarse sobre el cumplimiento total de las exigencias estipuladas para el pago, incluyendo la verificación de la razonabilidad de los conceptos cobrados, de las tarifas, de los usuarios

atendidos, de la pertinencia de los tratamientos y de los medicamentos, etc, todo lo cual se logra una vez estén finiquitadas las revisiones a cargo del auditor.

Se concluye el recuento de los procesos de auditoría, señalando que los resultados de las auditorías fueron incorporados a los Proyectos de Actas y notificados a las Uniones Temporal Regiones 1,3 y 4. Del mismo modo, serán notificados para las Regiones 2 y 5, una vez se concluya el proceso y se remitan los Proyectos de Actas.

- La respuesta brindada a la Contraloría (...) contiene las explicaciones pormenorizadas de la razón por la cual no se han liquidado los contratos en cuestión, pero además presenta los elementos jurídicos que sustentan y precisan que Fiduprevisora se encuentra dentro de los plazos previstos.
- Lo expresado evidencia que Fiduprevisora en 2019, prácticamente en 11 meses, ha realizado grandes esfuerzos en pro de alcanzar la Liquidación Bilateral de los Contratos de Salud Vigencia 2012 - 2017/8 y de igual manera, prevé la liquidación de los contratos de salud vigentes, a efectos de poder liquidarlos de manera oportuna y con la efectividad y suficiencia requerida.
- Los proyectos de actas de liquidación de 3 de las regiones fueron puestas a consideración de los operadores de salud antes de finalizar la vigencia 2019, todas ellas con saldo a favor de FOMAG, luego de efectuados los cruces de cuentas respectivos, por lo tanto, no procedía realizar solicitud de recursos para estos efectos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las liquidaciones de las restantes 2 regiones presentan también saldo a favor de FOMAG.
- Los resultados a favor de FOMAG se explican principalmente por la depuración de las bases de datos, por la necesidad de reliquidar las cápitas durante la ejecución de los contratos con fundamento en la fórmula prevista en los mismos, por la reliquidación del Fondo de Alto Costo que determina la exigibilidad o no de los recobros de las cuentas de alto costo y por anticipos no amortizados.
- Así mismo, y también de manera previsiva, se remitió a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, memorando con radicado N°20190142848751 del 13 de diciembre de 2019, informando los valores de las acreencias reconocidas en el proceso liquidatorio de los contratos de Salud, conforme a lo señalado en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019.
- El resultado de las liquidaciones a favor de FOMAG exigirán, de no ser firmadas por los operadores de salud, la convocatoria de los respectivos tribunales de arbitramento de manera activa, o de manera pasiva, en caso que aquellos los instauren.

- En virtud de un escenario, poco probable, en donde la liquidación de los contratos en instancia judicial resulte en favor de los Operadores de Salud, el mecanismo de financiamiento de esas obligaciones podría ser con cargo a sentencias y conciliaciones, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene previsto los instrumentos necesarios de deuda, en el plan que concibió para pagar totalmente las sentencias y conciliaciones a cargo de la Nación.

Comentario a la respuesta del auditado

El Fomag renueva su argumentación en el sentido que las tareas de liquidación de esos contratos eran y son múltiples, dispendiosas y se realizan con mucho rigor en aras de preservar los recursos públicos involucrados que cifran en alrededor de 5 billones de pesos.

Su respuesta da cuenta de los acomodos funcionales, operativos y normativos que hubieron de hacer para lograr llegar a las cifras de la liquidación, que contrario a los esperado por los contratistas, resultaron a favor del Fondo y se declaran a la espera de dos escenarios, que los Operadores firmen las actas enviadas o esperar a lo que decidan los Tribunales de arbitramento a los que por pasiva o por activa concurrirán.

En ese escenario justifican el tiempo invertido en las tareas de tener un panorama cierto del monto de las liquidaciones y los recursos destinados a la defensa en los tribunales.

La Contraloría conoce y entiende la magnitud de las tareas necesarias para liquidar los citados contratos, pero aun así manifiesta su preocupación por que este proceso no haya tenido fin (que se refleja en el incumplimiento de los plazos para liquidar los contratos) y si se necesite de más recursos humanos y financieros para lograrlo, por tal razón el hallazgo se mantiene con presunto alcance disciplinario.

HALLAZGO 12. Ejecución Presupuestal

Resolución No. 2416 de 1997. “Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras”.

Artículo 1. La presente resolución se aplica a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras, las cuales en esta resolución se denominarán empresas.

Artículo 2. Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Artículo 9. Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva. (subrayado fuera del texto)

Procedimiento PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL – FOMAG (MP-GNE-01-013, versión 5.

6. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

b. toda proyección de presupuesto se realiza teniendo en cuenta el comportamiento de los pagos y de las solicitudes de cada prestación realizados en el año inmediatamente anterior, y se contempla adicionalmente, las solicitudes represadas por falta de recursos y/o de estudio en cesantías parciales, definitivas, pensiones, interese a las cesantías, servicios de salud y otros gastos (subrayado fuera del texto).

Procedimiento REGISTRO Y REPORTE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL (FOMAG) - MP-GNE-01-014, versión 5.

6. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS

*h. De acuerdo con el principio de anualidad, no se podrán asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible.
(...)*

m. El Coordinador de presupuesto o el profesional de ejecución presupuestal elaborará dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes el informe de seguimiento de ejecución presupuestal que contiene un consolidado, CRP expedidos, saldo disponible de CRP, porcentaje de ejecución, para ser remitidos a los diferentes usuarios de la información presupuestal (Ministerios y Entes de Control)

Del total de los recursos apropiados para el Fondo, el 16,07% se destinó para atender los rubros de salud según la siguiente distribución:

Cuadro N° 42. Apropiación Presupuestal FOMAG 2019

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	APROPIACIÓN FINAL 2019	%
Subtotal Salud	1.976.000.800.360	16,07%
Subtotal Prestaciones económicas	10.252.264.802.068	83,36%
Subtotal Otros gastos	71.122.614.625	0,58%
PRESUPUESTO DE GASTOS	12.299.388.217.053	100,00%

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Recursos que presentaron la siguiente ejecución:

Cuadro N° 43. Ejecución Gastos Salud 2019

Cifras en pesos

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN DE RUBROS	APROPIACIÓN FINAL 2019	GASTO TOTAL	SALDO PRESUPUESTAL	% EJECUCIÓN
31111001	Prestación de Servicios Médico-Asistenciales				
31111001	Contratos de Servicios Médicos	1.660.819.875.360	1.642.313.753.784	18.506.121.576	98,89%
31111001	Defensor del Usuario en Salud	3.099.000.000		3.099.000.000	0,00%
31111001	Implementación Decreto 1655	36.000.000.000		36.000.000.000	0,00%
31111002	Auxilios, Indemnizaciones y Seguros	71.077.813.000	8.409.682.894	62.668.130.106	11,83%
31111003	Para Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	205.004.112.000	172.452.072.309	32.552.039.691	84,12%
SUBTOTAL SALUD		1.976.000.800.360	1.823.175.508.987	152.825.291.373	92,27%

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De este último cuadro se destaca que los recursos de los rubros 31111001 - Defensor del Usuario en Salud y 31111001 - Implementación Decreto 1655¹, tuvieron una ejecución del 0%.

Lo anterior, evidencia debilidades en la estructuración y en la ejecución del presupuesto asignado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Los objetivos que esperan ser cumplidos con la aplicación de esos recursos se ven afectados y por ende la actuación del Fondo no es óptima al momento de atender a los afiliados y beneficiarios del magisterio nacional.

Respuesta de la Entidad

La No ejecución en el rubro “31111001 Defensor del Usuario en Salud” obedece esencialmente a que el Consejo Directivo del FOMAG no emitió aprobación durante 2019, a la propuesta de estructuración y organización del Defensor del Usuario presentada por Fiduprevisora S.A. Una vez aprobado podría surtir el proceso precontractual que de ello derive, con cargo al presupuesto de la vigencia 2020, que cuenta con apropiación para este efecto. A la fecha aún no ha sido aprobado. Se anexa el extracto del acta de la última sesión del Consejo Directivo.

Como se señaló, en la estructuración del presupuesto de FOMAG para la vigencia 2019 se contempló las partidas necesarias para que se implementara la figura del Defensor del Usuario y de la contratación de los servicios de seguridad y salud en el trabajo para los docentes afiliados al Fondo.

En los dos casos, la ejecución del presupuesto está condicionada a la aprobación del Consejo Directivo del Fondo, tanto en la adopción de los lineamientos

¹ Decreto 1655 de 2015 (agosto 20). "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar 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".

necesarios y en las recomendaciones para efectos de la contratación de los servicios. En el caso del Defensor del Usuario no se materializaron esas condiciones durante 2019. En el caso de seguridad y salud en el trabajo, sí se cumplieron tales condiciones.

Comentario a la respuesta del auditado

El rubro Implementación Decreto 1655 en la vigencia 2019, si presentó ejecución a nivel de CRP-Certificados de Registro Presupuestal, teniendo en cuenta que se expidieron 7 CRP por un total de \$13.686.852.000, con el objeto de amparar presupuestalmente los contratos de Seguridad Salud y Trabajo de los docentes afiliados al Fondo.

Se mantiene el hallazgo para el Rubro 31111001 Defensor del Usuario en Salud.

HALLAZGO 13. Activación de Garantía Extraordinaria en Contratos de Salud

Contratos 12076-012-2017, 12076-006-2017, 12076-011-2017, 12076-002-2017, 12076-008-2017, 12076-007-2017, 12076-003-2017, 12076-010-2017, 12076-009-2017 y 12076-013-2017

CLAÚSULA DÉCIMA TERCERA: PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO. Si el servicio que fuera a garantizar el derecho fundamental a la salud no se presta oportunamente por EL CONTRATISTA AL USUARIO, CONFORME A LOS TIEMPOS DE RESPUESTA EFECTIVA DISPUESTOS EN EL ÁCAPITE DENOMINADO OPORTUNIDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS AMBULATORIOS DE SALUD consagrado en el Anexo 3 del presente documento de selección de contratistas, con la red propia o con la red alterna, LA FIDUPREVISORA S.A. administradora de los recursos y vocera de la cuenta especial de la Nación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio autorizará la prestación del servicio de salud no prestado a una entidad de salud previamente determinada por dicha entidad y los costos que se originen por dicho evento se deducirán de las facturas presentadas por el CONTRATISTA para su pago, en el mes siguiente. Para la aplicación del mecanismo por parte de los usuarios se requiere reportar la negación del servicio en los casos que corresponda, y la respectiva notificación a la FIDUPREVISORA S.A. administradora de los recursos y vocera de la cuenta especial de la Nación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, para gestionar la prestación en la red adicional extraordinaria autorizada por la Fiduprevisora S.A.

En reuniones del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Acta de Sesión Extraordinaria No. 10 de agosto 6 de 2019 y Acta de Sesión Extraordinaria No. 11 de agosto 14 de 2019), la Gerencia de Salud del FOMAG informó sobre las dificultades encontradas por no realizar las acciones pertinentes para activar lo contenido en la cláusula décimo tercera de los contratos de salud, que se pueden resumir en:

1. *Acta de Sesión Extraordinaria No. 10 de agosto 6 de 2019:*

- *“Los antecedentes por los cuales se solicita al Consejo Directivo autorizar la activación de la garantía extraordinaria son: (i) Los contratos suscritos como resultado de las invitaciones públicas 002 y 006 de 2017, no previeron el desarrollo de procedimientos e instrumentos para la aplicación de la Garantía Extraordinaria; (ii) Su estructuración, instrumentalización y operación ya han generado exigencias de los usuarios para aplicarlos (aunado a las sanciones derivadas a los operadores); (iii) En la región de Cauca y Valle del Cauca se ha exigido la aplicación de la Garantía Extraordinaria, ante un paro inminente; (iv) Tampoco existe un proceso sancionatorio acorde a la naturaleza de tales contratos”.*

2. *Acta de Sesión Extraordinaria No. 11 de agosto 14 de 2019:*

- *“El doctor Jaime Abril Morales recuerda la necesidad de avanzar en el proceso de activación de la garantía extraordinaria, de conformidad con lo estipulado en la cláusula décimo tercera de los contratos suscritos como resultado de las Invitaciones Públicas 002 y 006 de 2017...”*
- *“Interviene el doctor José Fernando Arias, Gerente de Salud del Fomag quien precisa que se requiere en primer lugar un presupuesto, para lo cual, a partir del análisis de solicitudes por garantía extraordinaria de la vigencia 2018, se estimaron valores de las actividades demandadas con base en el tarifario SOAT vigente...”*
- *“Las condiciones para implementar la garantía extraordinaria son: (i) contar con el presupuesto para atender las actividades derivadas de la aplicación del procedimiento de garantía extraordinaria en los contratos suscritos con los operadores de salud (Convocatorias Públicas 002 y 006 de 2017). Dicho valor estará sujeto a eventuales ajustes por necesidades, según la demanda real del procedimiento. (ii) expedir acuerdo aprobando modificación al manual de contratación del FOMAG, a efectos que la contratación a surtir para aplicación del proceso de garantía extraordinaria proceda a través de la modalidad oferta cerrada o contratación directa y (iii) autorizar suscripción de otrosí (1) a contrato de auditoría de cuentas médicas.”*
- *“Fiduprevisora S.A. enviará al Consejo Directivo una propuesta de modificación al manual de contratación del FOMAG, que será expuesta para ser objeto de las observaciones pertinentes por parte de los consejeros en la próxima sesión”*

En la vigencia 2019 el Fondo no adelantó las suficientes acciones para gestionar, cuando las circunstancias así lo requerían, la prestación del servicio por la “red adicional” extraordinaria establecida en la cláusula décimo tercera de los contratos de salud. Como situación de hecho a este respecto, se observa que hasta 2018 han sido radicadas solicitudes a los 10 operadores que suman \$5.325.948.530, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 44. Solicitudes Garantía Extraordinaria Fomag 2019

Cifras en pesos

SERVICIO SOLICITADO	VALOR
CONSULTA ESPECIALIZADA	465.500.616
APOYO DIAGNÓSTICO	91.883.600
SERVICIO FARMACÉUTICO	4.354.949.127
SUMINISTROS E INSUMOS	413.615.187
COSTO TOTAL 2018	5.325.948.530

Fuente: FNPSM.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Esta situación expone a Fomag a riesgos de pérdida o utilización indebida de recursos, a lo que se añade lo expuesto en la citada reunión del 6 de agosto de 2019, que transcribimos:

- *“De la aplicación del procedimiento de garantía extraordinaria se derivan, entre otras, las siguientes implicaciones:*
 - *Carga operativa, administrativa y financiera que demanda su operación, desborda la capacidad de la Empresa para asumirla y gestionarla, no está previsto en la comisión fiduciaria.*
 - *Ausencia de instrumentos completos e idóneos, no previstos, que comprometen integralmente a la Empresa.*
 - *Riesgos jurídicos por incumplimientos a usuarios (oportunidad, desplazamiento), operadores (pagos anticipados) y de responsabilidad civil (o de otro tipo), con la prestación de los servicios autorizados;*
 - *Riesgos jurídicos por “contratación innecesaria”. Es legítimar eventuales incumplimientos de los operadores además de dar un uso diferente a los recursos presupuestados y aprobados para tal fin por el Consejo Directivo del FOMAG; estando de por medio contratos vigentes con obligaciones a cargo de Uniones Temporales (proceso sancionatorio no estructurado, aplicación de garantías, violación de principio de planeación, al considerar esta cláusula en los contratos);*
 - *Riesgos jurídicos y contractuales por reclamaciones de Uniones Temporales (incluido proceso sancionatorio y aplicación de garantías)*
 - *La prestación del servicio de salud no prestado a una entidad de salud previamente determinada, debe hacerse cumpliendo cabalmente lo dispuesto en el Manual de Contratación FOMAG y surtiendo lo correspondiente a las fases de planificación, precontractual, contractual y pos-contractual.*
 - *El procedimiento exige una oferta que lo haga efectiva, la cual debe gestionar Fiduprevisora, ello implica formalizar contratos con los potenciales oferentes identificados, además (con costos fiduciarios).*
 - *Asumir lo que por principio es una función de los operadores (condiciones respecto a terceros, garantías y demás), que Fiduprevisora no puede asumir ni sustituir respecto a contratos con prestadores con los que no tiene obligación contractual.”*

Así también, “Indicando las implicaciones de no aplicar el procedimiento de garantía extraordinaria como son: (i) incumplimiento contractual de Fiduprevisora (Documento de

Selección Convocatorias Públicas, Contratos Uniones Temporales); (ii) Compromisos y Reclamaciones de Usuarios y organizaciones sindicales; (iii) Riesgos de sanciones por incumplimiento.”

Respuesta de la Entidad

El Fomag manifiesta que durante la vigencia 2019, en diferentes reuniones sostenidas para el efecto con el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Interior, así como en sesiones del Consejo Directivo del FOMAG, para la planificación e implementación del procedimiento de garantía extraordinaria, se hizo evidente que se requieren condiciones que permitan que Fiduprevisora S.A. garantice a la población del Régimen de Excepción del Magisterio (docentes, pensionados, sustitutos pensionales y beneficiarios), la prestación del servicio de salud en los casos en los que se presenta una necesidad de atención en salud no satisfecha por parte del respectivo Operador del Servicio de Salud contratado en el marco de los contratos derivados de las Convocatorias Públicas 002 y 006 de 2017.

Condiciones que requieren un reacomodo que impone y demanda exigencias y riesgos jurídicos, administrativos y financieros a Fiduprevisora S.A. como contratante directo de servicios de salud con proveedores:

Para el efecto, se han adelantado gestiones para posibilitar la eventual instrumentalización de este proceso, entre las que mencionan:

- a. Reestructuración del Procedimiento de Garantía Extraordinaria (incluyendo el detalle de etapas y acciones técnicas, administrativas y financieras a cumplir, posterior a su activación).
- b. Depuración y revisión de 21.839 solicitudes del año 2018, para evaluar y determinar su dimensionamiento y características.
- c. Análisis de 8.409 solicitudes depuradas (de las anteriores) para establecer los potenciales servicios objeto de garantía extraordinaria en cada región.
- d. Realización del análisis de la demanda potencial y oferta disponible en los departamentos y servicios priorizados acorde a revisión de solicitudes, en cada región.
- e. Preselección de 67 potenciales prestadores para conformar la Red Adicional Extraordinaria, distribuidos en las diez regiones.
- f. Generación del documento de requisitos técnicos para la evaluación y selección de prestadores y sus correspondientes anexos.
- g. Referenciación de modelos de prestación similares (Población Privada de la Libertad)
- h. Estructuración de modelo de carta de intención acorde a referenciación de otras entidades.

- i. Estructuración de modelo de carta de invitación a preseleccionados para participar en la conformación de la red adicional extraordinaria.

Pero resalta que se ven expuestos a Riesgos inherentes relacionados con:

1. Riesgos jurídicos por incumplimientos a usuarios (oportunidad, desplazamientos), operadores (pagos anticipados) y de responsabilidad civil (o de otro tipo), con la prestación de los servicios autorizados.
2. Riesgos jurídicos por “contratación innecesaria”, estando de por medio contratos vigentes con obligaciones a cargo de Uniones Temporales (proceso sancionatorio no estructurado, aplicación de garantías, violación de principio de planeación, al considerar esta cláusula en los contratos).
3. Riesgos jurídicos y contractuales por reclamaciones de Uniones Temporales (incluido proceso sancionatorio y aplicación de garantías) y por siniestralidad de pacientes al regresar a las redes de las uniones temporales.

Situaciones que son del conocimiento del Consejo Directivo que manifestó entender las implicaciones y complejidades del Tema y solicitó analizar los aspectos jurídicos (incluida la alternativa de declarar ineficaz la cláusula décimo tercera de los contratos) y también requirió una cuantificación (preliminar) de lo que significaría en primera instancia el efecto presupuestal de implementarla, para que con los demás aspectos señalados se presente la pertinente Solicitud al Consejo, que deba ser objeto de aprobación, entendiéndose que el asunto seguía en estudio.

Comentarios a la respuesta del auditado

El Fomag en su respuesta recopila las dificultades, desarrollos y las propuestas que han sido discutidas y puestas a consideración del Consejo Directivo del Fondo, pero no desvirtúa lo señalado por la CGR, en el sentido de tener a su disposición elementos legales, financieros y operativos para activar la denominada “Garantía Extraordinaria”, por lo anterior, el hallazgo se valida como administrativo.

HALLAZGO 14. Registro de Procesos Judiciales eKOGUI (D-OI)

Resolución 533 del 8 de octubre de 2015, “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”.

Resolución 353 de noviembre 1 de 2016 de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado “Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad”.

ART. 3º—Metodología para el cálculo de la provisión contable. La metodología para la determinación de la provisión contable relacionada con los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, excluye los procesos en los cuales la entidad actúa en calidad de demandante, aquellos en donde no hay pretensión económica que genere erogación, las conciliaciones judiciales y los trámites relacionados con extensión de jurisprudencia. Tras la contestación de la demanda se debe realizar el registro contable. En el evento en el que se profiera una sentencia, y/o cuando en el proceso existan elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que modifiquen su probabilidad de pérdida se deberá actualizar la provisión contable. En todos los casos, deberán ser los apoderados de cada proceso los encargados de evaluar la calificación del riesgo procesal y, junto con el área financiera, determinar la provisión contable con el objetivo de que haya congruencia entre estos dos elementos.

PAR.—La metodología consta de cuatro pasos en los que deben actuar el apoderado del proceso y el encargado del área financiera. Estos pasos son: 1) determinar el valor de las pretensiones, 2) ajustar el valor de las pretensiones, 3) calcular el riesgo de condena y 4) registrar el valor de las pretensiones.

ART. 5º—Ajuste del valor de las pretensiones. Para ajustar el valor de las pretensiones, el apoderado del proceso debe indexar el valor de las pretensiones, luego efectuar su tasación real y, por último, con base en la duración estimada del proceso, expresar el valor anterior en valor presente neto.

PAR.—Con el fin de indexar el valor de las pretensiones de la demanda a la fecha actual, el abogado debe dividir el IPC certificado por el DANE para el mes inmediatamente anterior a la fecha presente, entre el IPC certificado por el DANE para el mes en el cual se presentó la demanda. La cifra resultante se multiplica por el valor de las pretensiones que se pretende actualizar. El resultado es el valor indexado de las pretensiones de la demanda.

ART. 6º—Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos (a partir de los niveles: alto, medio alto, medio bajo o bajo):

- a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.*
- h) Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.*
- c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales.*
- d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.*

PAR.—Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso.

ART. 7º—Registro del valor de las pretensiones. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa como se indica a continuación:

- a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el apoderado registra el valor de las pretensiones ajustado como provisión contable.*
- b) Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.*
- c) Si la probabilidad de pérdida se califica como BAJA (entre el 10% y el 25%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.*
- d) Si la probabilidad de pérdida se califica como REMOTA (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, el área financiera no deberá registrar esta información.*

ART. 8º—Otras reglas:

- a) Los procesos judiciales cuyas pretensiones son de carácter indeterminado, se estimarán económicamente a juicio de experto en aquellos casos en que resulte viable tal ejercicio, en los casos en los cuales no sea posible su cálculo deberá ingresarse el valor "0" en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado y reflejarse como nota a los estados financieros.*
- b) Todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI.*
- e) Si el proceso se gana en primera o segunda instancia, y el demandante apela o interpone un recurso extraordinario, se debe mantener el resultado del procedimiento indicado en el cálculo de la provisión contable antes del fallo correspondiente.*
- d) En caso de que existan múltiples entidades demandadas frente a un mismo proceso, el apoderado de cada entidad debe hacer el mismo ejercicio de manera independiente teniendo en cuenta la probabilidad de condena de la entidad en el proceso y no solamente la probabilidad de pérdida del proceso en general. En el presente caso, el valor de la provisión contable nunca se suma con lo estimado por otras entidades.*
- e) No se deben provisionar los procesos en los cuales la entidad actúa en calidad de demandante, y en dicho evento deberá ingresarse el valor "0" en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI.*

ART. 9º—Provisión contable para conciliaciones extrajudiciales. Una vez exista un acuerdo conciliatorio, el apoderado del proceso deberá valorar el riesgo de que el acuerdo sea aprobado judicialmente y registrar contablemente el valor de acuerdo a lo aprobado en sede del comité de conciliación.

ART. 10.—Informar al área financiera. Una vez finalizado el proceso, el apoderado del proceso deberá informar al encargado del área financiera sobre el valor a registrar como provisión contable o como cuenta de orden en los estados financieros de la entidad.

De conformidad con lo anterior, en lo relacionado con el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI-, el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 del Ministerio de Justicia y del Derecho, establece que:

ART. 2.2.3.4.1.3.—Ámbito de aplicación. El sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI- deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI- es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI.

PAR. 1º—La información de los procesos y reclamaciones de las entidades públicas del orden nacional que entren o se encuentren en proceso de liquidación de que tratan los artículos 25 y 35, inciso final del Decreto-Ley 254 de 2000, modificados por los artículos 13 y 19 de la Ley 1105 de 2006, respectivamente, deberá ser reportada en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI. Igualmente reportarán la información las entidades que entren en proceso de supresión.

PAR. 2º—Las sociedades fiduciarias que administren recursos para la atención de procesos judiciales de las entidades del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, deberán reportar la información de los mismos en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI.

ART. 2.2.3.4.1.4.—Lineamientos para el control, administración y dirección del sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI. Los lineamientos generales para el control, administración y dirección del sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI-, así como plan de vigilancia judicial para seguimiento y monitoreo de la información contenida en el mismo serán definidos por el consejo directivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, los cuales tendrán carácter vinculante para las entidades y organismos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del presente capítulo.

ART. 2.2.3.4.1.5.—Protocolos, lineamientos e instructivos. Los protocolos, lineamientos e instructivos para la implementación y uso adecuado del sistema único gestión e información litigiosa del Estado -eKOGUI-, serán fijados por la dirección de gestión información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y tendrán carácter vinculante para las entidades y organismos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del presente capítulo.

ART. 2.2.3.4.1.7.—Funciones del jefe de la oficina asesora jurídica de la entidad o quien haga sus veces. Son funciones del jefe de la oficina asesora jurídica o quien haga sus veces frente al sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado -eKOGUI-, las siguientes:

1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado - eKOGUI, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2. Gestionar, de acuerdo con sus competencias y dentro del sistema único de gestión e información litigiosa del Estado - eKOGUI, el proceso de pagos de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia.

3. Liderar la aplicación de los lineamientos e instructivos que expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la implementación y uso sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado eKOGUI.

Con fundamento en el numeral 5º del artículo 2.2.3.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015 entre las funciones del apoderado de la entidad frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado — eKOGUI, se encuentra la de " (...) Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se defina para tal fin (...).

Mediante la Circular Externa 23 del 11 de diciembre de 2015, emanada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se estableció de forma referencial una metodología de reconocido valor técnico, que puede ser utilizada para calcular la provisión contable o pasivo contingente para las entidades públicas del orden nacional, respecto de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales a su cargo.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adelantó un trabajo conjunto con la Contaduría General de la Nación (CGN) tendiente a alinear la Circular Externa 0023 en los aspectos propios de los marcos normativos de contabilidad expedidos por la CGN, en convergencia con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Como resultado de este ejercicio, se ajustó la metodología acotando su alcance y verificando su consistencia con los tratamientos contables exigidos en los nuevos marcos normativos (Resolución 353 de 2016).

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

En el acta de Comité Jurídico del MEN, del 8 de mayo de 2019, el Director Jurídico de Defensa Judicial de Fomag sostiene que la información que reporta la Unidad de Defensa Judicial al área de Contabilidad de Fiduprevisora S.A. tiene unos parámetros diferentes a los de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) para el registro de provisiones en eKOGUI.

En virtud de lo anterior, Fiduprevisora S.A. adquirió el compromiso de implementar los criterios establecidos por la ANDJE y depurar a 31 de diciembre de 2019 los procesos judiciales incorporados en el Sistema Único de Gestión e Información eKOGUI.

En respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-05, punto 1, Fiduprevisora relató las acciones adelantadas a 31 de diciembre de 2019 para tal fin:

“ Desde el 29 de julio de 2019, se ha venido trabajando en conjunto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la depuración de los procesos judiciales que se encuentran cargados en el aplicativo Ekogui, que no habían sido objeto de actualización o terminación.

El plan de actividades inicialmente se componía en búsquedas masivas de parte de la ANDJE de las bases de procesos judiciales que se encontraban en la Unidad Especial de Defensa Judicial del FOMAG (UEDJ), contra la información que reposaba en rama judicial y la verificación de los estados de los procesos (vigente o archivado). Lo anterior con el fin de identificar los procesos que se encontraban archivados en vigencias anteriores y que no habían sido terminados en Ekogui. De ello, se identificaron los procesos que cruzaron con la rama judicial y de parte de la ANDJE se solicitó el diligenciamiento de un formato de terminación masiva para ingresar los datos solicitados para terminar masivamente dichos procesos.

A continuación, resumen de las reuniones sostenidas en el 2019 con la ANDJE (se adjunta correo del 21 de febrero de 2020):

- 1. El 20 de agosto se envió el correo electrónico con los resultados del cruce realizado entre la base de datos el FOMAG y lo que se encuentra registrado en eKOGUI. No se adjunta a este correo debido a que contiene las bases de datos y esto lo hace muy grande.*
- 2. El 21 de agosto se realizó una reunión en la que se analizaron los resultados del cruce de información realizado y se adquirieron los siguientes compromisos (adjunto copia del acta):*

- a. 12.091 procesos están terminados en la base del FOMAG y activos en eKOGUI. El FOMAG preparará los archivos de terminación de estos procesos para que las actuaciones sean insertadas en el sistema. La entidad informará la fecha de entrega.
 - b. Hay 760 procesos terminados en eKOGUI y activos en la base del FOMAG. La entidad validará esta información para identificar si realmente están terminados y en ese caso actualizar su base, de lo contrario se solicitarán las activaciones en eKOGUI. La entidad informará la fecha de entrega.
 - c. Se identificaron 6.556 procesos con diferencias en CUP entre las dos bases, pero cruzan por demandante. La entidad verificará la información para identificar el CUP correcto.
 - d. La Agencia continuará con la consulta de Rama Judicial para identificar cual es la situación de los procesos que no cruzaron tanto en la base de FOMAG y eKOGUI.
3. El 3 de octubre del 2019 se recibió un correo del FOMAG indicando que 294 procesos de los 760 identificados como terminados en eKOGUI pero activos en la base del FOMAG, se debían activar, por lo que la Agencia ejecutó la activación en el Sistema.
4. Para avanzar con el levantamiento de la información de los 12.091 procesos por terminar, la Agencia realizó la búsqueda de la información en la Rama Judicial y el 8 de octubre del 2019 envió los resultados al FOMAG a través de correo electrónico (no se adjunta por el tamaño), indicando que solamente se logró encontrar información de 2.626 procesos (2.382 que terminaron con sentencia y 244 con terminación anticipada). La Agencia diligenció los formatos para que fueran validados y completados por el FOMAG, debido a que hacían falta algunos sentidos de fallo. Quedaba pendiente el levantamiento de la información de los 9.465 procesos que estaban registrados como terminados en la base del FOMAG, sobre los cuales la Agencia no pudo utilizar la información, debido a que no tenían sentidos de fallo.
5. Debido a que no se había recibido la información de los formatos entregados por la Agencia ni de los procesos adicionales, el 18 de noviembre del 2019 se realizó una nueva reunión entre el FOMAG y la Agencia, en la que se acordó lo siguiente (se adjunta el acta):
- a. Hoy se entregará por correo electrónico la información de los 2.600 procesos terminados y mañana la información de los procesos restantes de los 12.000 identificados. – La información no se recibió.
 - b. Semanalmente se remitirá la información de los procesos que el FOMAG va remitiendo para pago internamente. (el objetivo era avanzar en el registro de la terminación de esos procesos)
 - c. El FOMAG remitirá los formatos para formalizar la terminación de los usuarios que ya no hacen parte de la entidad.
 - d. El martes 3 de diciembre se realizará una nueva reunión de seguimiento

6. El 3 de diciembre del 2012 (sic) se realizó una nueva reunión en la que (se adjunta el acta):

- a. Se revisaron los formatos con los 2.626 procesos terminados, en los que se confirmó que se registraría la información que levantó la agencia.
 - b. Se informó que el FOMAG no tenía la información de los valores de liquidación de sentencias, por lo que se registrarían en abstracto y sin valor.
 - c. Se revisó un archivo remitido con 1.884 procesos para pago, en los que se solicitó que se registrara la información con fallo desfavorable, dado que venían sin sentido de fallo.
 - d. Para los 9.000 procesos restantes se realizará un trabajo conjunto en el diligenciamiento de formatos que permita registrar las terminaciones. (se requiere como insumo el detalle de los terminados que suministraría el FOMAG y que se levantaría con la firma de vigilancia judicial)
 - e. La Agencia adelantará una búsqueda adicional de los 30.000 procesos restantes y el 15 de enero entregará la información para definir un plan de trabajo que permita depurar la información.
 - f. El 5 de diciembre de 2019 el FOMAG le entregará a la Agencia los formularios para la reasignación de procesos del FOMAG.
- Como resultado de esta reunión, la Agencia procedió con el registro de la terminación de los 2.626 procesos de los formatos más los 1.884 procesos para pago.

7. El 5 de diciembre se recibió el formato de reasignación masiva de procesos y se realizó una reunión en la que se acordó lo siguiente (se adjunta el acta):

- a. El FOMAG a través de sus abogados empezará a actualizar la información de sus procesos activos a partir del 1 de marzo del 2020.
- b. El FOMAG remitirá semanalmente los procesos terminados de la entidad, tanto a favor como en contra para que sean registrados en eKOGUI, por la Agencia.

8. El 11 de diciembre el FOMAG informó por correo electrónico que la firma de vigilancia, solamente habían entregado la información de 600 procesos. A la fecha no se ha recibido esta información.

9. El 15 de enero del 2020 se realizó una nueva reunión en la que se realizaron los siguientes compromisos (se adjunta el acta):

- a. Durante el mes de febrero del 2020 se reasignarán los procesos activos del FOMAG para que en marzo los abogados empiecen a actualizar la información en eKOGUI
- b. El FOMAG continuará enviando periódicamente la información de los procesos terminados que va pagando.
- c. El FOMAG informa que contratará a un grupo de 10 abogados para realizar el levantamiento de la información de sentencia de procesos terminados. Se remitirá gradualmente a la Agencia para que sea registrada.

En resumen, a la fecha, los avances a la fecha han sido los siguientes:

- 1. Se registró la información de terminación de 2.626 procesos identificados como terminados, que fueron consultados por la Agencia*
- 2. Se registró la terminación de 1.800 procesos que el FOMAG envió para pago, a partir de la única entrega realizada.*
- 3. La Agencia realizó la reasignación de procesos remitida por el FOMAG. Igualmente, junto con la ANDJE se establecieron reuniones periódicas cada 10 días, para mostrar los avances, planes de trabajo y posibles soluciones, de los demás procesos de diferencia en la base Ekogui.*

Para su ilustración, se muestran los avances en materia de procesos cargados en Ekogui, la disminución de procesos y la meta de igualdad contra la base de la UEDJ del FOMAG, así:

- Procesos cargados a 29 de febrero de 2020 en Ekogui: Procesos activos 95.606*
- Procesos cargados al 20 de abril de 2020 en Ekogui: procesos activos 85.291*
- Procesos cargados en Legis Office (meta de igualdad procesal): procesos activos 53.282*

Posterior a la reunión del 26 de febrero de 2020, la UEDJ remitió a la ANDJE 14.512 procesos para proceder a su terminación, y el resultado fue el siguiente:

CATEGORÍA VALIDACIÓN	No. PROCESOS
<i>FALTA INDICAR LA FECHA DE FALLO DE PRIMERA INSTANCIA</i>	<i>4.265*</i>
<i>SE REGISTRARÁ LA TERMINACIÓN INDICADA POR LA ENTIDAD</i>	<i>10.247</i>
TOTAL	14.512

**Se hizo una nueva búsqueda de información con el motor de Legis y se lograron depurar 2.483 procesos, quedando un rezago de 1.782 procesos en búsqueda de la fecha de fallo de primera instancia.*

La terminación de los 10.247 procesos, ya se encuentran registrados en Ekogui; pendiente de terminación por la ANDJE de 2.483 procesos.

Se hizo la validación de los 30.700 procesos en la rama judicial y se encontraron 19.600 procesos en estado terminado y archivado, que en la búsqueda de los datos requeridos por la ANDJE (fecha de fallo de 1ra y 2da, y sentido del fallo), por ello, el día 14 de abril de 2020 se envió a la ANDJE un total de 11.003 procesos para su respectiva terminación.

En total se han remitido 23.733 procesos para terminación en Ekogui, quedando pendiente 12.486 por ejecutarse.”

Aunque en los apartes anteriores, contenidos en la respuesta al oficio de la CGR citado, se relacionan múltiples tareas adelantadas por parte de Fiduprevisora S.A. para adecuar y actualizar el registro de los procesos judiciales de conformidad con

los lineamientos de la ANDJE, para efectos de la alimentación del sistema eKOGUI, es evidente que, con anterioridad al mencionado Comité Jurídico del MEN, la alimentación de dicho aplicativo por parte de los abogados a cargo de los diferentes procesos en contra del FNPSM, no era adelantada de tal forma que reflejara el avance y estado real de los procesos judiciales, a tal punto que a 31 de diciembre de 2019 aún se presentaban errores en cuanto al registro adecuado de los procesos judiciales.

Asimismo, es evidente que las actividades de supervisión correspondientes a la defensa judicial del FNPSM, aun cuando eran adelantadas por firmas externas, no eran idóneas para garantizar que la información reportada a la ANDJE fuese consistente con la realidad procesal, bajo los lineamientos de la misma Agencia.

Lo anterior, obedeció a deficiencias en la defensa judicial del FNPSM, por parte de los apoderados y firmas responsables de los procesos judiciales, así como, en la supervisión a la defensa judicial por parte de Fiduprevisora S.A., ocasionando el registro de información errónea en el aplicativo eKOGUI, el cual sirve de insumo para el análisis por parte de la ANDJE, acerca del estado de la defensa judicial del Estado.

Respuesta de Fiduprevisora S.A.:

La entidad menciona que la obligación de efectuar los registros en eKOGUI por parte de los apoderados de los procesos judiciales ya se encontraba estipulada en el otrosí No. 9 de los contratos con las firmas externas de abogados y que ya se encontraba contemplada en el Manual de Procedimientos Supervisión Informes Defensa Judicial FOMAG Versión 1 Código MP – GJU-01-013 del 20 de febrero de 2018.

A continuación, menciona múltiples actividades de depuración de procesos en el aplicativo, adelantadas con anterioridad al comité jurídico del MEN de mayo de 2019, con posterioridad a dicho comité e incluso hasta mayo de la vigencia 2020, con acompañamiento de la ANDJE.

Finalmente, aclara que los errores no corresponden a la calificación de los procesos para su debido registro en contabilidad, sino a la aplicación de parámetros para el registro de los procesos y las pretensiones en eKOGUI.

En atención a lo expuesto anteriormente, solicitó que se reconsidere la presente observación, para que se pueda subsanar mediante un plan de mejoramiento suscrito entre la Contraloría General de la República y Fiduprevisora S.A., luego de culminada la auditoría.

Respuesta del MEN:

Teniendo en cuenta la finalidad de la observación, en la que se requiere adecuación y actualización del registro de los procesos judiciales de conformidad con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, para efectos de la alimentación del sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado – eKogui, como bien se anota en el punto observado por parte de la CGR, el Ministerio de Educación Nacional ha venido realizando seguimiento y realizando múltiples requerimientos a Fiduprevisora S.A., no solo en el marco del Comité Jurídico del FOMAG realizada en el mes de mayo de la vigencia 2019, sino incluso desde vigencias anteriores, justamente tomando como referencia los parámetros emanados de la ANDJE y el Decreto 1069 de 2015.

Es así como, en sesión del 29 de enero de 2019, en exposición de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio en el segundo punto del orden del día, se continuó con el requerimiento a la fiduciaria de reasignación, actualización y depuración de los procesos judiciales en contra del FOMAG en e-Kogui, advirtiendo las inconsistencias de 2.608 procesos actualizados como terminados en dicho sistema, y reportados al Ministerio como activos en la base de procesos judiciales que entrega la fiduciaria. Por consiguiente, se solicitó a Fiduprevisora S.A. desde la mencionada sesión “que el sistema de información principal sobre los procesos en contra de FOMAG o Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, debe ser E-Kogui”.

De esta forma, y como lo anota la observación de la CGR, a partir de los requerimientos realizados por esta Cartera Ministerial se han logrado determinar las múltiples tareas adelantadas por la fiduciaria para actualizar y depurar el registro de procesos judiciales en el aplicativo dispuesto por la ANDJE, tal como se evidencia al consultar los registros a cargo de la Unidad de Defensa Judicial de Fiduprevisora S.A. en el sistema e-Kogui, así:

Tabla No. 1. Avance en depuración de registro de procesos terminados

Año	No. Procesos Terminados	% Porcentaje de Avance
2016	432	0,82%
2017	12.818	24,37%
2018	12.389	23,56%
2019	3.337	6,34%
2020	23.614	44,90%
En blanco	3	0,01%
Total terminados	52.593	100%

Tabla No. 2. Avance en depuración y actualización de información sobre procesos registrados

Año	No. Procesos Actualizados	% Porcentaje de Avance
2011	1	0,001%
2012	1	0,001%
2013	1	0,001%
2014	19	0,019%

Año	No. Procesos Actualizados	% Porcentaje de Avance
2015	1825	1,908%
2016	3359	3,51%
2017	16396	17,14%
2018	21297	22,275%
2019	24761	25,899%
2020	6807	7,119%
En blanco	2	0,003%
Total Activos	74.469	78,17%

Análisis de las respuestas:

La Fiduciaria afirma que la obligación de efectuar los registros en eKOGUI, a cargo de los apoderados designados para cada proceso, ya se encontraba estipulada en los contratos de defensa judicial celebrados con las firmas externas, a través del Otrosí No. 9 y que dicha obligación ya estaba también contemplada en el manual de procedimientos de supervisión informes de defensa judicial. Adicionalmente, hace un recuento de actividades desplegadas con anterioridad a mayo de 2019 e incluso hasta mayo de 2020, relacionadas con el registro de los procesos en el aplicativo eKOGUI. Sin embargo, la observación comunicada no indica que tales obligaciones no estuvieran estipuladas, por el contrario, indica que por parte de los apoderados hubo incumplimiento a dichas obligaciones de orden contractual y legal y que hubo deficiencias en la supervisión de la defensa judicial, al punto que se realizó la terminación anticipada de los contratos con las firmas externas, para “*para obtener un control más adecuado sobre la defensa judicial*”, que posteriormente dicha situación fue evidenciada en Comité Jurídico del MEN y que a cierre de 2019 la depuración de los procesos seguía en trámite.

Por otra parte, indica que no había errores en la calificación de los procesos sino en la aplicación de los parámetros para el registro del valor de las pretensiones en el aplicativo, los cuales difieren de los parámetros aplicados para el registro en contabilidad. En efecto, los registros en materia contable y los registros para el aplicativo eKOGUI obedecen a finalidades diferentes, razón por la cual los parámetros no son iguales y los apoderados tienen el deber de registrar la información para uno y otro de conformidad con su propósito, razón por la cual en esta observación no se hace alusión a la información reportada a contabilidad para sus fines, sino a los errores en los registros efectuados en eKOGUI, los cuales no fueron desvirtuados por la entidad.

Asimismo, lo mencionado en la observación no fue desvirtuado por el MEN, ya que este también afirma que se debió adelantar la depuración de los procesos a efectos de registrarlos de manera adecuada en eKOGUI.

Se configura hallazgo con presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo

establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas y con otra incidencia, para su traslado a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, para lo que considere de su competencia.

HALLAZGO 15. Sanciones Moratorias (D)

Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

ARTÍCULO 5. *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:*

- 1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*
- (...)*

Ley 1071 de 2006, por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación:

ARTÍCULO 4o. 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. *En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 5o. 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.*

ARTÍCULO 6o. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos cumplan con los términos señalados en la presente ley.

Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”:

Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.

Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

PARÁGRAFO. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 488 según el cual el pago de cesantías de una obligación está sujeta a prescripción y el plazo para su recobro en los eventos de pago indebido o mayores valores pagados estará sujeto al mismo término. Al respecto, la citada norma establece:

ARTÍCULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.

Dicho término puede ser interrumpido por una sola vez conforme lo establecido en el artículo 489 del citado Código, lo que implica que una vez enviada la solicitud de cobro persuasivo la prescripción corre por 3 años más a partir de ese reclamo por parte del FOMAG.

ARTÍCULO 489. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente.

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.

Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad de los servidores y exservidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

Artículo 2°. Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor 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 3°. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicios de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

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.

Artículo 7°. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Magistrado Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil seis (2006), radicación No. 1716. Referencia: Acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal:

El menoscabo producido al patrimonio público por el pago de una condena proveniente de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público que ejerce gestión fiscal, se resarce mediante el ejercicio de la acción de repetición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Carta, 77 y 86 del C.C.A. y en la Ley 678 de 2001. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal son mecanismos procesales autónomos. Si una entidad o el Ministerio Público se abstienen de promover la acción de repetición, siendo ella procedente conforme a la Ley, en el evento estudiado no es viable iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.

2. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, se repite, constituyen mecanismos procesales autónomos y por tanto no existe prevalencia de uno sobre el otro; ante la improcedencia del proceso de responsabilidad fiscal en el caso consultado, no hay lugar a la contabilización del término de caducidad de éste. Aún en el supuesto de que la acción de repetición haya caducado.

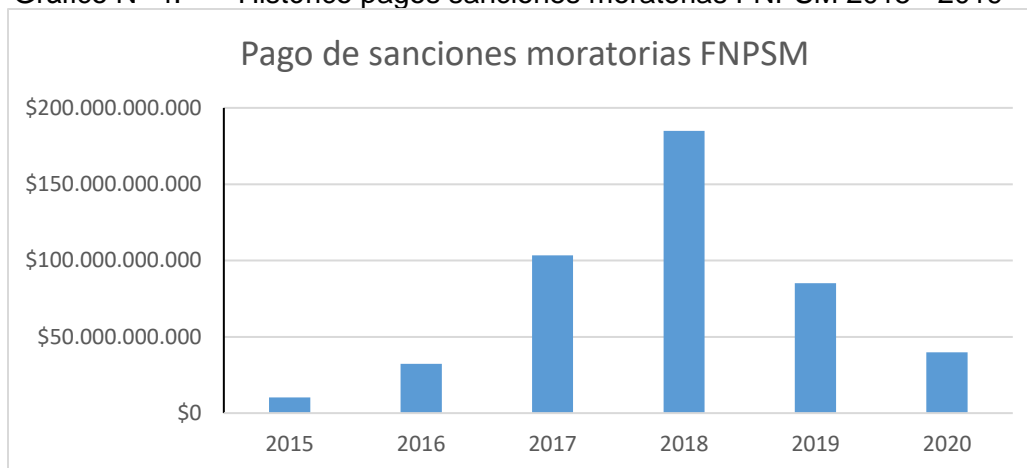
3. El proceso de responsabilidad fiscal no procede contra el funcionario que da lugar con su conducta dolosa o gravemente culposa al pago de una condena y por tanto no hay lugar a contabilizar término de caducidad.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

De conformidad con respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 6, durante la vigencia 2019 se realizaron 7.290 pagos por vía judicial y administrativa relacionados con cesantías definitivas y parciales por \$85.147.624.505, monto del cual la mayoría corresponde a pagos de sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

El pago de sanciones moratorias ha sido recurrente por parte de Fiduprevisora S.A., con los recursos administrados correspondientes al FNPSM:

Gráfico N° 4. Histórico pagos sanciones moratorias FNPSM 2015 - 2019



Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 6.
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Además, según respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 5, la relación de los terceros que podrían llegar a reclamar el pago de la sanción moratoria, a 31 de diciembre de 2019 (valor aproximado o proyección, teniendo en cuenta que puede haber prescripción de pretensiones y/o interrupción de la prescripción), arroja los siguientes datos:

Cuadro N° 45. Proyección Sanciones a Pagar FNPSM

Cifras en pesos

AÑO PAGO CESANTÍA	No. CASOS	VALOR SANCIÓN MORATORIA A PAGAR
2014	34.749	270.473.487.523
2015	40.383	277.784.033.632
2016	52.423	449.136.850.288
2017	37.987	206.268.447.514
2018	37.463	219.858.989.554
2019	34.200	173.396.146.611
Total	237.205	1.596.917.955.122

Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información General, punto 5.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

En la relación anterior, se evidencian cesantías que, según las bases de datos aportadas por la fiduciaria, fueron pagadas incluso 42,622 días después de la solicitud de la prestación, lo que incrementa notoriamente el valor calculado de la sanción moratoria a pagar, teniendo en cuenta que por cada día de retardo en el pago de la cesantía se debe cancelar un día de salario.

Dicho fenómeno se agrava cuando, para el caso del pago de sentencias con recursos del FNPSM, no hay comité de conciliación que someta a estudio los casos para efectos de decidir sobre la procedencia de adelantar acciones de repetición, dado el caso de que la demora en el pago de las cesantías obedezca a culpa grave o dolo por parte de Fiduprevisora S.A. o de las Secretarías de Educación. También se evidencia falta de acciones adelantadas por Fiduprevisora S.A. para determinar pagos que deben realizarse con recursos propios de la fiduciaria cuando la demora de la sanción moratoria obedece a demora por parte de la misma, en el trámite de pago de las cesantías.

Es así como, en respuesta al Oficio CDSS-AFFNPSM-01, punto 43, afirma:

(..) es preciso indicar que a la fecha no se ha adelantado acción de repetición alguna por parte del Ministerio de Educación Nacional en su calidad de fideicomitente, como tampoco por parte de Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora y que sea por instrucción del Ministerio, por lo anterior es pertinente indicar lo siguiente:

De conformidad con los interrogantes expuestos en precedencia por el organismo de control, nos permitimos reiterar lo manifestado en diferentes oportunidades por

Fiduprevisora S.A., dado que no es función y en consecuencia no es responsabilidad de la mentada Sociedad Fiduciaria, iniciar acciones de repetición contra funcionarios que prestan servicios al Ministerio de Educación Nacional y/o Secretarías de Educación Territoriales, de cualquier nivel, con ocasión de los trámites derivados de dicho Patrimonio Autónomo, por retrasos o cualquier otra eventualidad que sea causa para iniciar eventualmente acciones de repetición.

Igualmente, las Secretarías de Educación Territoriales deberían iniciar las acciones de repetición correspondiente contra los funcionarios adscritos a ellas, cuando los funcionarios de dichas Secretarías incurran en las conductas enmarcadas en la ley, para iniciar este tipo de acciones, de conformidad con lo establecido en la Ley 678 de 2001 y demás normas concordantes.

De conformidad con lo citado en precedencia, se adjunta concepto emitido por la Vicepresidencia Jurídica de la entidad, en el cual se ilustra con más detalle normativo lo que tiene que ver con la acción de repetición.

Asimismo, mediante concepto del 10 de diciembre de 2019 del MEN, se afirma que: (...) teniendo en cuenta que el Patrimonio Autónomo – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-, administrado por Fiduciaria La Previsora S.A., no tiene la calidad de Entidad Pública, no está legitimado para promover acciones de repetición en los casos en que un particular o inclusive un servidor o ex servidor público, ocasione un reconocimiento indemnizatorio con cargo a los recursos del fideicomiso (recursos públicos), en forma dolosa o gravemente culposa, en tal virtud en dichos eventos al Fideicomiso sólo le es viable promover acciones civiles de responsabilidad.

Por otra parte, de conformidad con las Notas a los estados Financieros, se indica que durante las vigencias 2018 y 2019 se presentaron mayores valores pagados a 22 docentes activos y a 23 pensionados por concepto de sanción moratoria:

Cuadro N° 46. Doble Pago Sanciones Moratorias FNPSM 2019

Cifras en pesos

No. CÉDULA	ENTE NOMINADOR	FECHA PAGO	VALOR PAGADO SANCIÓN	RUBRO	VALOR QUE SE DEBÍA PAGAR	DIFERENCIA
107xxxxx	SED CÓRDOBA	3/08/2018	16.464.294	Parcial	6.971.982	9.492.312
118xxxxx	SED ANTIOQUIA	3/08/2018	64.193.964	Parcial	29.043.023	35.150.941
331xxxxx	SED SUCRE	1/08/2018	34.973.192	Parcial/definitiva	16.109.802	18.863.390
422xxxxx	SED SUCRE	1/08/2018	27.000.981	Parcial/definitiva	12.096.833	14.904.148
542xxxxx	SED ANTIOQUIA	3/08/2018	20.405.839	Parcial	8.765.970	11.639.869
787xxxxx	SED CÓRDOBA	3/08/2018	19.177.057	Parcial	8.355.545	10.821.512
925xxxxx	SED SUCRE	15/02/2019	6.463.316	Parcial	2.275.232	4.188.084
258xxxxx	SED MEDELLIN	15/02/2019	27.018.330	Parcial/definitiva	22.154.386	15.712.634
324xxxxx	SED MEDELLIN	30/04/2018	27.802.603	Parcial	12.089.969	15.712.634
438xxxxx	SED ANTIOQUIA	13/06/2018	770.098	Parcial	4.364.837	3.336.143
75xxxxx	SED QUINDIO	1/08/2018	18.510.659	Parcial	8.230.835	10.279.824
365xxxxx	SED MAGDALENA	26/05/2018	20.773.858	Parcial	10.386.929	10.386.929
56xxxxx	SED ARAUCA	26/05/2018	2.715.802	Parcial	1.357.901	1.357.901
268xxxxx	SED CESAR	15/02/2019	740.467	Parcial	286.670	453.797

No. CÉDULA	ENTE NOMINADOR	FECHA PAGO	VALOR PAGADO SANCIÓN	RUBRO	VALOR QUE SE DEBÍA PAGAR	DIFERENCIA
295xxxxx	SED RISARALDA	25/06/2018	12.919.937	Parcial	5.287.355	7.632.582
326xxxxx	SED ATLANTICO	26/05/2018	20.520.340	Parcial	10.260.169	10.260.171
522xxxxx	SED VALLEDUPAR	13/06/2018	11.647.790	Parcial	5.823.895	5.823.895
125xxxxx	SED MAGDALENA	13/06/2018	23.704.761	8122313	8.009.302	15.695.459
138xxxxx	SED SUCRE	25/06/2018	21.024.734	8122313	8.122.313	12.902.421
224xxxxx	SED SUCRE	25/06/2018	28.148.290	Parcial/definitiva	12.481.344	15.666.946
224xxxxx	SED MAGDALENA	25/06/2018	27.863.182	Parcial	11.551.768	16.311.414
226xxxxx	SED MAGDALENA	15/02/2019	27.695.918	Parcial	12.481.344	15.214.574
921xxxxx	SED SUCRE	25/06/2018	2.786.483	Parcial	1.044.723	1.741.760
93xxxxx	SED SUCRE	15/02/2019	15.295.177	Parcial	7.539.876	7.755.301
44xxxxx	SED RISARALDA	15/02/2019	17.238.824	Definitiva	7.888.364	9.350.460
223xxxxx	SED ATLANTICO	1/08/2018	29.870.447	Parcial	13.552.459	16.317.988
223xxxxx	SED ATLANTICO	15/02/2019	9.646.591	Parcial/definitiva	4.566.313	5.080.278
224xxxxx	SED SOLEDAD	16/08/2018	7.815.031	Parcial	3.328.358	4.486.673
75xxxxx	SED QUINDIO	1/08/2018	6.337.474	Parcial	3.171.073	3.166.401
243xxxxx	SED CALDAS	15/02/2019	10.396.727	Parcial	4.673.710	5.723.017
304xxxxx	SED CALDAS	3/08/2018	4.549.971	Parcial	1.955.190	2.594.781
542xxxxx	SED ANTIOQUIA	30/12/2018	2.989.339	Parcial	1.243.404	1.745.935
403xxxxx	SED V/CIO	28/08/2018	3.351.161	Parcial	1.533.221	1.817.940
439xxxxx	SED ANTIOQUIA	15/02/2019	2.864.183	Parcial/definitiva	1.238.195	1.625.988
244xxxxx	SED RISARALDA	28/08/2018	29.586.742	Parcial	11.753.266	17.833.476
925xxxxx	SED SUCRE	15/02/2019	12.139.076	Parcial	6.012.813	6.126.263
Total			622.333.520		2.860.008.369	336.325.151

Fuente: Respuesta Oficio CDSE-AFFNPSM-02, Información Presupuestal, punto 3 (Valores aproximados debido a inconsistencias en los formatos de valores de la BD).

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Todo lo anterior es ocasionado por deficiencias en el procedimiento de pago de cesantías y en los controles para el cumplimiento de los términos legales, ocasionando menoscabo a los recursos del FNPSM, especialmente por el constante pago de sanciones moratorias.

Respuesta de Fiduprevisora S.A.:

La entidad afirma que las sanciones moratorias no pueden catalogarse como una prestación social sino como una indemnización por la inoportunidad en el pago de las cesantías, razón por la cual el valor proyectado de sanciones moratorias a pagar no es cierto, ya que no se pagan de oficio sino de acuerdo a las solicitudes para su pago, vía administrativa, prejudicial o judicial y a la prescripción de su exigibilidad.

Afirma también que el registro de los días de mora que llegan hasta 42.622 son poco razonables, teniendo en cuenta que ello equivaldría a una demora de 116 años para el pago de las cesantías. No obstante, existen casos puntuales en que los jueces fallaron en contra del FNPSM aplicando la Ley 50 de 1990.

Por otra parte, reitera que Fiduprevisora no tiene la obligación de conformar un comité de conciliación para el estudio de los casos relacionados con el FNPSM ni para iniciar acciones de repetición, toda vez que esto sería competencia del comité de conciliación del MEN, frente a sanciones pagadas por dolo o culpa grave de los funcionarios.

Adicionalmente, manifiesta que en junio de 2018, la fiduciaria envió comunicaciones a las Secretarías de Educación para que se investigaran las actuaciones de los funcionarios en los casos en que se produjo la sanción por mora; también, que se está adelantando una base de datos que permita verificar el número de días de mora por los que debe responder cada Secretaría o Fiduprevisora según el caso. En consecuencia, durante el 2020 se procederá a la reiteración de los cobros efectuados en 2018 a las entidades, según el resultado de la depuración de la información, de acuerdo con los pagos efectuados por concepto de sanción moratoria, como paso previo a su envío al Ministerio de Educación Nacional para que inicie las acciones de cobro coactivo y de repetición que considere pertinentes.

Menciona la entidad, que las sanciones de mora no pueden pagarse con recursos propios de la fiduciaria, salvo que las causas del retardo en el pago de las cesantías le sean imputables por decisión en firme de autoridad competente, razón por la cual dichas sanciones debían pagarse con recursos del FNPSM en virtud del Decreto 1075 de 2015 y el Decreto 1272 de 2018. Solamente con posterioridad a la Ley 1955 de 2019 se prohíbe el pago de estas sanciones con recursos del FNPSM.

Frente a los casos de dobles pagos evidenciados en las Notas a los Estados Financieros, Fiduprevisora afirma que se realizó una nueva revisión de dichos casos y se detectaron 9 casos en que no se incurrió en doble pago, sino que los recursos girados inicialmente no fueron cobrados por los docentes y fueron reintegrados al FOMAG, razón por la cual se presentó una reprogramación de dichos pagos. Respecto de los casos en que se presentó pago doble, se realizó la correspondiente revisión de cada caso, con el fin de iniciar las acciones de cobro persuasivo, con el fin de recuperar los mayores valores pagados.

Finalmente, menciona el conjunto de actividades correctivas y preventivas que ha adelantado Fiduprevisora para evitar demoras en el trámite de las cesantías, a fin de evitar la causación de sanciones moratorias:

- Simplificación del trámite de reconocimiento y pago de cesantías, en virtud de la Ley 1995 de 2019 que incorpora el trámite de única vuelta.
- Optimización en el ámbito operativo para el cumplimiento de los plazos legales, lo que ha permitido que durante 2019 se encuentren al día en el pago

de las solicitudes de cesantías. Desarrollo de software que reemplazará a Fomag I y Fomag II para la liquidación automática de las cesantías.

- Capacitaciones a las Secretarías de Educación respecto al nuevo trámite de reconocimiento y pago de cesantías, incluyendo la remisión de las bases de datos de cesantías ya pagadas.
- Ampliación del personal de sustanciación de Fiduprevisora para el estudio de las prestaciones económicas.
- Desarrollo de herramientas para la liquidación de fallos y conciliaciones.
- Mayor número de nóminas mensuales.
- Reemplazo del sistema de radicación NURF y digitalización de expedientes de solicitudes de cesantías.

Por lo anterior, la entidad solicitó reconsiderar la observación de presunta incidencia disciplinaria, para que la misma sea determinada como administrativa, de tal forma que pueda subsanarse mediante la determinación e implementación de un plan de mejoramiento, luego de culminada la auditoría por parte de la CGR.

Respuesta del MEN:

(...) desde la creación misma del FOMAG o FNPSM, la naturaleza de sus recursos y los pagos a realizarse con cargo a los mismos, fueron concebidos para atender las prestaciones sociales del Magisterio, esto es, pensiones, cesantías, intereses a las cesantías y otros auxilios, al punto de referirse siempre a las obligaciones prestacionales con el personal docente a cargo de la Nación y los entes territoriales, así como la forma en que se honrarían a través del Fondo; lo que no fue contemplado por el legislador desde el punto de vista conceptual ni presupuestal, fue el pago de otros emolumentos como el de la sanción por mora en el pago de cesantías, que encontró su fuente en las decisiones judiciales que la hicieron exigible para el régimen exceptuado de los docentes.

Así, desde el momento en que por vía judicial se ordenó pagar con cargo a los recursos del fondo (no de la sociedad fiduciaria ni de los entes territoriales) la sanción por mora por el pago tardío de las cesantías, se causó un impacto negativo en los recursos destinados al pago exclusivo de las cargas prestacionales de los docentes, toda vez que (i) se sumó una nueva obligación de pago con cargo a los recursos del Fondo, dando paso a la aplicación de Ley 1071 de 2006 que regula un régimen por aportes (servidores públicos) a un régimen que recauda sus recursos del Presupuesto General de la Nación; (ii) el aumento de solicitudes de cesantías y consecuentemente de la sanción por mora; (iii) se exigió una respuesta en los términos establecidos para

el pago de cesantías de la Ley 1071 de 2006, pese a que los tiempos y las condiciones administrativas de los entes territoriales y la sociedad fiduciaria estaban concebidos para emitir una decisión de reconocimiento en el doble del tiempo y sin ningún límite para el pago de la prestación.

Todo esto se presentó incluso sin otorgar al FOMAG y a los actores del proceso (los entes territoriales y la sociedad fiduciaria), un plazo o periodo de transición que le permitiera ponerse al día en el pago de las cesantías e incluso ajustar sus procesos administrativos, cómo si lo hizo en su momento la Ley 244 de 1996 cuando en el parágrafo transitorio de su artículo 3º permitió a las entidades que en un (1) año se pusieran al día en el pago de las cesantías atrasadas, sin que en ese tiempo se le aplicara la sanción por mora prevista en esa Ley y luego ratificada en el 2006 con la Ley 1071.

Al llegar esta administración al Ministerio de Educación Nacional se analizaron los tiempos que conlleva el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes del Magisterio, y se procedió a requerir a la sociedad fiduciaria para efectos de buscar alternativas de solución desde el punto de vista operativo para evitar la causación de la sanción, así como desde lo presupuestal, con el fin de proteger los recursos del Fondo y enfrentar la problemática generada en torno a la sanción por mora. Así, desde la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de la Fiduprevisora, se gestionó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la inclusión de un artículo en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (...)

Como da cuenta la norma transcrita, se busca proteger los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a fin de que sólo se destinen para el pago de las prestaciones sociales y se garantice la prestación del servicio médico-asistencial de los maestros del Magisterio afiliados al Fondo, pues fue este el objeto para el que fue creado por la Ley 91 de 1989; de allí, que la norma expresamente disponga que con cargo a esos recursos “No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa” (regresando a la génesis del contrato de fiducia) y aquí abarca cualquier tipo de sanción o indemnización que pudiese derivarse de las prestaciones a cargo del Fondo, incluyendo la sanción por mora por el pago tardío de cesantías que es la que se ha ordenado hasta el momento que se pague afectando sus recursos, pues se insiste, no corresponde a una prestación que busque cobijar las necesidades de los docentes del Magisterio.
(...)

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, en atención a la problemática generada por las crecientes condenas proferidas en las vigencias 2015 a 2019 por concepto de sanción moratoria y sus consecuentes pagos realizados por la administradora del FOMAG, ha requerido a la entidad fiduciaria con el fin de adelantar el análisis fáctico y jurídico para fundamentar la responsabilidad de los funcionarios que prestan servicios en el pago de solicitudes de cesantías parciales y definitivas.
(...)

El 6 de septiembre de 2018, en el marco de la sesión del Comité Jurídico de FOMAG, el Ministerio de Educación Nacional precisó a la entidad fiduciaria la obligación de realizar el análisis y determinación de la causación de la sanción por mora, sobre el particular ha sostenido esta cartera Ministerial que, para determinar la procedencia de la acción de repetición, deben verificarse los elementos que la normativa y jurisprudencia han establecido como condición para la prosperidad de la misma, esto es: (i) Que exista condena u otra forma de terminación de un conflicto que imponga reconocimiento indemnizatorio; (ii) Que la indemnización haya sido efectivamente pagada; (iii) Que la indemnización tenga su origen en la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público. Respecto de los dos primeros requisitos, corresponde a Fiduprevisora S.A. acreditarlos en atención a que es la entidad que ejerce la representación judicial del FOMAG y por lo tanto quien conoce de las sentencias en firme y la trazabilidad del respectivo pago. Adquiere así, importancia la evaluación de la conducta de los servidores públicos, examinando el trámite de reconocimiento y pago de la cesantía y los responsables de dicha gestión. Nótese que se trata de una gestión compartida entre Fiduprevisora S.A. y el ente territorial certificado con quién se encuentra vinculado el docente, sin que haya participación directa del Ministerio de Educación Nacional, ni reposen en los archivos de esta entidad los soportes que dan cuenta de las gestiones realizadas por cada una, ni los tiempos que se tomaron en cada trámite.

(...)

De esta forma realizar el estudio de la acción de repetición supone necesariamente la individualización de la información por parte de las entidades referidas, para establecer su procedencia y la trazabilidad del trámite de la prestación, identificando cuál de los actores generó retrasos en la gestión de forma tal que dieron lugar al reconocimiento y pago tardío.

En ese sentido, se aclara a la CGR que esta Cartera Ministerial no tiene registro del referido concepto del 10 de diciembre de 2019 que se indica en la observación fue emitido por el Ministerio, en especial porque en el señalado documento se conceptúan apreciaciones contrarias a las que ha sostenido el Ministerio de Educación Nacional frente al estudio de las acciones de repetición y, que por el contrario, se encuentran acordes con lo argumentado por la vicepresidencia jurídica de Fiduprevisora S.A.

Es de anotar que el Ministerio de Educación se encuentra atendiendo las órdenes que diversos despachos judiciales han emitido para que se investigue la posible responsabilidad patrimonial de agentes del Estado en las condenas a pago de sanción moratoria. De esto se ha informado a la Contraloría General en las respuestas que hemos emitido a los traslados que este Ministerio recibe, siendo casos en los que solicita la información sobre el trámite de la prestación al ente territorial respectivo y a Fiduprevisora lo correspondiente a ejecutoria y pago de la condena.

Con base en las pruebas recaudadas la Oficina Jurídica del Ministerio ha elaborado estudio de procedencia de la acción de repetición en algunos casos que en la actualidad se encuentran en trámite de estudio del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad; respecto de las condenas recientemente pagadas en virtud de

acuerdos de transacción, el Ministerio ha solicitado a entes territoriales copia de los respectivos expedientes de trámite de reconocimiento y pago de cesantías, con el fin de estudiar la trazabilidad del trámite y determinar el cumplimiento del procedimiento de conformidad con la normativa aplicable.

Con todo, es de referir en el marco de todo lo anteriormente expuesto, que la sociedad fiduciaria como vocera y administradora del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, además de las gestiones que viene realizando para determinar la procedencia de las acciones de repetición, buscó a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, proteger los recursos del Fondo, no sólo frente a la causación de la sanción moratoria con posterioridad a su vigencia, sino además que dispuso de los recursos necesarios con el fin de pagar la causada a diciembre de 2019, a través de los TES de que trata el Decreto 2020 de 2019.

Análisis de la respuesta de Fiduprevisora S.A.:

La CGR no desconoce que la relación de las sanciones por mora a pagar no corresponda a derechos adquiridos, sino a una proyección del peor de los escenarios, donde finalmente serán exigibles aquellas sanciones que sean reclamadas dentro de los términos legales. No obstante, esta cifra es ilustrativa para dilucidar la magnitud de las sanciones moratorias que se pueden llegar a pagar por el pago inoportuno de cesantías en vigencias anteriores.

Asimismo, no se indica que el comité de conciliación de la fiduciaria tenga la obligación de analizar la procedibilidad de adelantar las acciones de repetición, sino que se menciona el hecho que no hay una entidad que a la fecha asuma dicha función, para resaltar la gravedad de la pérdida de recursos a la fecha por el pago de las sanciones moratorias.

Por otra parte, frente a la depuración realizada por la fiduciaria relacionada con los dobles pagos de sanciones moratorias, los mismos no habían sido incorporados a la observación en virtud de la información allegada por Fiduprevisora en respuesta al Oficio CDSE-AFFNPSM-02, de la cual se desprendía que para esos casos no se había incurrido en dobles pagos.

La CGR comparte el análisis efectuado por la entidad, respecto a la falta de razonabilidad del supuesto transcurso de 42.622 días entre la solicitud y el pago de las cesantías. Sin embargo, dicha cifra fue tomada de las mismas bases de datos aportadas por la entidad, lo que evidencia que dichos registros no reflejan la realidad de lo acontecido frente a los fallos del Tribunal de Atlántico, sino que son cifras que se registraron por parte de la entidad con el objeto de cuantificar la sanción moratoria pagada bajo el marco de la Ley 50 de 1990 y en los términos ordenados por dichos fallos.

Finalmente, el tema central de la observación es el pago inoportuno de cesantías, que generó en 2019 el pago de las sanciones moratorias correspondientes. Si bien frente a este asunto la fiduciaria ha adelantado múltiples acciones que repercutirán, en mayor o menor medida, en las solicitudes de pago de cesantías actuales. Frente a las cesantías que ya se pagaron de manera inoportuna y desencadenaron el pago de las sanciones moratorias, dichas acciones no generan un impacto que permita a la CGR afirmar que no se incumplieron los términos legales en su momento, razón por la cual la observación se mantiene con su presunta connotación disciplinaria, para que la entidad o dependencia con funciones en materia disciplinaria asuma lo que considere de su competencia.

Análisis de respuesta del MEN:

Sin perjuicio del análisis de la respuesta anterior, el MEN también manifiesta varias acciones encaminadas a reducir el tiempo de trámite de las solicitudes de cesantías. No obstante, la reducción a futuro de los trámites actuales no tiene impacto sobre las sanciones moratorias que ya se pagaron.

En cuanto a las acciones de repetición por el pago de estas sanciones, la CGR resalta la contradicción entre la respuesta de Fiduprevisora S.A. al equipo auditor, mediante la cual allega un concepto del MEN del cual éste niega tener conocimiento, indicando incluso que ya se han adelantado análisis para la procedibilidad de las acciones de repetición, pero sin aportar los correspondientes soportes.

En mérito de lo expuesto, se configura el hallazgo con presunta connotación disciplinaria, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y las normas citadas.

HALLAZGO 16. Intereses Moratorios (D-IP)

El inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, indica:

Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. *Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*

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.

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la acusación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiese llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la acusación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.

El artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 indica:

Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. *El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:*

- 1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.*
- 2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.*
- 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.*
- 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente*

al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial (...)

Por otra parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expidió las Circulares 10 y 12 de 2014 que establecen criterios para liquidar fallos judiciales teniendo en cuenta como criterios de aplicación la fecha de ejecutoria, la fecha de reclamación del apoderado y la fecha de pago, así como la normatividad aplicable para liquidar los intereses del fallo, esto es, si con la normatividad del anterior Código Contencioso Administrativo (Artículo 177) o con el CPACA (Artículos 192 y 195). Teniendo en cuenta lo anterior, para la liquidación de los fallos debe tenerse en cuenta que la vigencia de la Ley 1437 de 2001 fue el 2 de julio de 2012.

El Decreto 2469 de 2015, modificado por el Decreto 1342 de 2016, que adicionó los Capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispuso lo siguiente:

Artículo 2.8.6.4.1. Inicio del trámite de pago oficioso. *El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada.*

Parágrafo. La comunicación deberá contener la siguiente información: a) nombres y apellidos o razón social completos del beneficiario de la sentencia, laudo arbitral o conciliación; b) tipo y número de identificación del beneficiario; c) dirección de los beneficiarios de la providencia, laudo arbitral o conciliación que se obtenga del respectivo expediente; d) número de 23 dígitos que identifica el proceso judicial; e) copia de la sentencia, laudo arbitral o auto de aprobación de la conciliación con la correspondiente fecha de su ejecutoria. Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.

Artículo 2.8.6.4.2. Resolución de pago. *Vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutive que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, este se efectuará en la cuenta que el acreedor indique. (Subrayado fuera del texto).

Parágrafo. En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia fiscal.

(...)

Artículo 2.8.6.5.1. Solicitud de pago. Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo. Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información:

- a) Los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección de los beneficiarios y sus apoderados;
- b) Copia de la respectiva sentencia, laudo arbitral o conciliación con la correspondiente fecha de ejecutoria;
- c) El poder que se hubiere otorgado, de ser el caso, el cual deberá reunir los requisitos de ley, incluir explícitamente la facultad para recibir dinero y estar expresamente dirigido a la entidad condenada u obligada;
- d) Certificación bancaria, expedida por entidad financiera, donde se indique el número y tipo de cuenta del apoderado y la de aquellos beneficiarios mayores de edad que soliciten que el pago se les efectúe directamente;
- e) Copia del documento de identidad de la persona a favor de quien se ordena efectuar la consignación;
- f) Los demás documentos que por razón del contenido de la condena u obligación, sean necesarios para liquidar su valor y que no estén o no deban estar en poder de la entidad, incluidos todos los documentos requeridos por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)-Nación para realizar los pagos.

De conformidad con lo señalado en el inciso quinto (5º) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de pago presentada por los beneficiarios dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, impedirá la suspensión de la causación de intereses, siempre y cuando sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos anteriormente señalados. De igual manera, una vez suspendida la causación de intereses, la misma se reanudará solamente cuando la solicitud sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos de que trata este artículo.

(...)

Artículo 2.8.6.6.1. Tasa de interés moratorio. La tasa de interés moratorio que se aplicará dentro del plazo máximo con el que cuentan las entidades públicas para dar cumplimiento a condenas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero será la DTF mensual vigente certificada por el Banco de la República. Para liquidar el último mes o fracción se utilizará la DTF mensual del mes inmediatamente anterior. Luego de transcurridos los diez (10) meses señalados en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicará la tasa comercial, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso, una vez liquidado el crédito y puesta a disposición del beneficiario la suma de dinero que provea el pago, cesa la causación de intereses. Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria no se presenta solicitud de pago y no ha operado el pago oficioso, cesa el pago de intereses hasta tanto se reciba la solicitud de pago, de conformidad con el inciso 5° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo. La liquidación se realizará con la tasa de interés moratorio y comercial establecido en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, cuando la sentencia judicial así lo señale en la ratio decidendi de la parte considerativa o en el decisum de su parte resolutive.

La Ley 962 de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, indicó que:

Artículo 56. Racionalización de trámites en materia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial. (Artículo derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.)

Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad":

Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.

Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

PARÁGRAFO. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo.

La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.

En los Comunicados 10 y 20 de 2017 y 11 de 2018 de Fiduprevisora S.A., se estableció que para dar cumplimiento al fallo de cesantías, no se requiere la expedición previa de un acto administrativo de cumplimiento, sino el envío de la sentencia por parte de la Secretaría al FOMAG, con la constancia de fecha de ejecutoria y todos los soportes.

Manual de Procedimientos MP-GNE-03-034 (versión 0) del 26/04/2019 de Fiduprevisora S.A., sobre el Procedimiento de Pago Oficioso de Sentencias:

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con las pautas dadas en los Decretos 2469 de 2015 y 1342 de 2016 expedidos por el Gobierno Nacional, se implementa el procedimiento para el pago de sentencias ejecutoriadas como consecuencia del pago tardío de las cesantías a los docentes afiliados al mismo, partiendo de la premisa que será realizado por Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del patrimonio autónomo, sin que medie radicación de solicitud por el afiliado al FOMAG o sus beneficiarios ante las entidades territoriales certificadas, para satisfacer de manera eficiente y eficaz la tutela de derechos realizada por las Autoridades, de la siguiente manera:

a. El trámite para el pago oficioso inicia con el memorando del abogado o firma externa de defensa que haya sido designado como apoderado dentro del proceso en el que emitió la sentencia o el que realizó la conciliación en representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dirigida a la Coordinación de Gestión Judicial del Fondo sobre la existencia de un crédito judicial, en el que se haya ordenado el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el incumplimiento en el pago de cesantías parciales o definitivas.

b. En atención a los principios de celeridad y eficiencia, si por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, Secretarías de Educación o apoderados judiciales, la Vicepresidencia Jurídica de Fiduprevisora S.A., tiene conocimiento de la presencia de un embargo que afecte las cuentas bancarias del Ministerio o de la Entidad Fiduciaria, se procederá inmediatamente a realizar su pago, bajo este procedimiento, en aras de evitar la materialización de las medidas cautelares y afectación del flujo de recursos del FOMAG y del Ministerio de Educación Nacional.

c. Con el memorando del abogado o firma externa de defensa se debe anexar los fallos judiciales en los que se haya condenado al Fondo, al reconocimiento y pago de sanción moratoria por el pago tardío de cesantías parciales o definitivas.

La Vicepresidencia Jurídica de Fiduprevisora S.A., a través de la Coordinación de Gestión Judicial realizará la verificación del fallo judicial y la constancia de ejecutoria para ser remitidas a la Gerencia Operativa del FOMAG verificará:

- Que la documentación allegada por el apoderado esté completa y sea legible.*
- Que contenga la totalidad de la sentencia que ordene el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por incumplimiento en el pago de las cesantías parciales o definitivas y que cuente con la respectiva constancia de ejecutoria.*
- Constancia ejecutoria o certificación del abogado en la que conste fecha de ejecutoria.*
- Que las mismas partes, pretensiones y hechos, no se ventilen en otro tipo de proceso, buscando igual reconocimiento prestacional, ingresando el inicio del trámite de pago oficioso en los aplicativos NURF o reportando el mismo ante las Secretarías de Educación.*

d. En caso de presentarse algún faltante en la información, se requerirá al abogado o firma externa de defensa para que dentro del término de cinco (5) días hábiles allegue lo

correspondiente, en el evento de no subsanarse en los términos establecidos anteriormente, comienza este procedimiento desde el inicio y se devolverán los documentos radicados.

e. En el caso de subsanarse oportunamente y/o en el evento que la documentación este completa, La Vicepresidencia Jurídica a través de la Dirección de Gestión Judicial remitirá mediante memorando interno a la Dirección de Prestaciones Económicas, los fallos judiciales en físico, junto con la base que contenga los campos requeridos para la debida radicación en los aplicativos de FOMAG, para que inicien el trámite de cumplimiento de la orden judicial, estudiando y liquidando.

A su vez, la Dirección de prestaciones económicas de la Gerencia Operativa priorizará el orden de los pagos por fecha de ejecutoria de la sentencia judicial y por la disponibilidad presupuestal.

(...)

h. Informada la certificación de liquidación en cumplimiento a la orden judicial al demandante y/o beneficiario del pago y encontrándose el dinero a su disposición, según el caso, no se causarán intereses y se entenderá acatada la sentencia judicial.

i. En ningún caso la Fiduprevisora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para dar cumplimiento a la sentencia Judicial correspondiente.

j. El pago del Fallo Judicial que haya ordenado el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por incumplimiento en el pago de cesantías parciales o definitivas, no podrá exceder el término máximo de diez meses (10) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo. Lo anterior de conformidad al Artículo 192 del C.P.A.C.A.

k. Para el pago de procesos ejecutivos la Unidad Especial de Defensa Judicial FOMAG, deberá informar el estado de las medidas cautelares a la Dirección de prestaciones económicas, para no incurrir en un posible doble pago. (...) [Subraya fuera del texto]

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

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

(...)

ARTÍCULO 3o. GESTIÓN FISCAL.

ARTÍCULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

ARTÍCULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.

ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.

De conformidad con la respuesta al Oficio CDSS-AFFNPSM-01, punto 41, el FOMAG allegó la relación de fallos pagados durante la vigencia 2019, así:

Cuadro N° 47. Fallos Pagados FNPSM 2019

Cifras en pesos

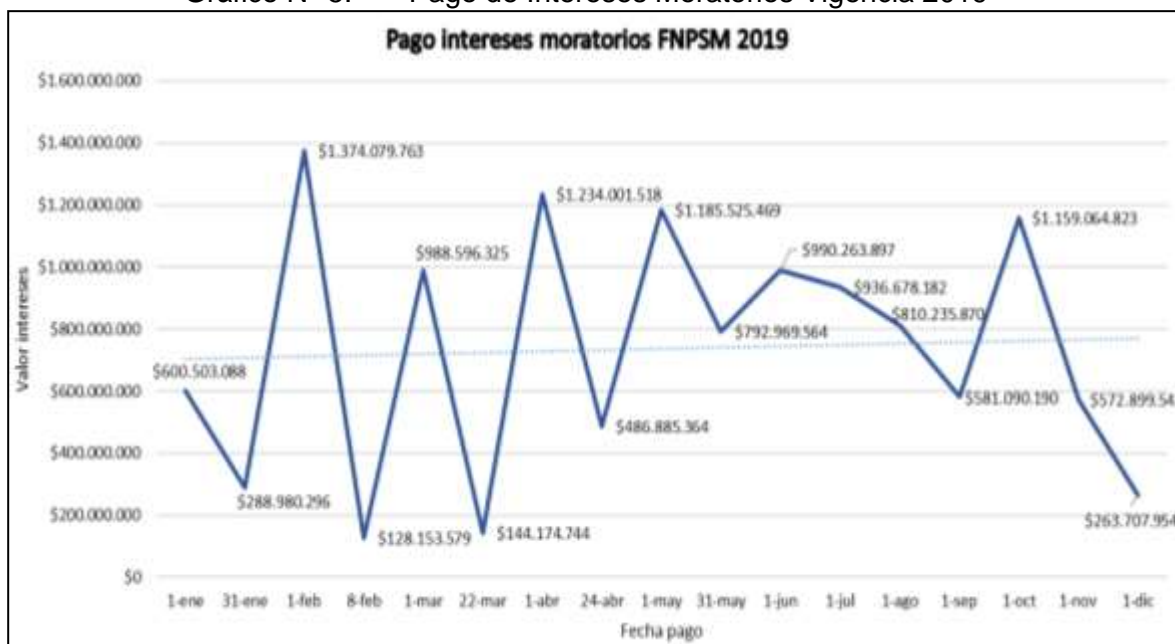
No. FALLOS	VALOR PAGADO	VALOR INTERESES MORATORIOS
6.175	139.729.307.927	12.537.810.169

Fuente: Respuesta CDSS-AFFNPSM-01, punto 41, "Fallos_2019_vf".

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Según la misma relación, el número de fallos que conllevaron pago de intereses moratorios fue de 4.919, cuyos valores oscilan entre \$359 y \$298.492.285 (pago de fallo de 2014 por \$1.121.205.146). El histórico de pagos fue el siguiente:

Gráfico N° 5. Pago de Intereses Moratorios Vigencia 2019



Fuente: Respuesta CDSS-AFFNPSM-01, punto 41, "Fallos_2019_vf".

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Por otra parte, los pagos corresponden a fallos de las vigencias 2010 a 2019, lo que evidencia que hubo casos en que los términos legales para el pago de los fallos se incumplieron de forma ostensible. Además, de la relación de fallos pagados durante la vigencia 2019, se evidencian 2.811 pagos realizados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, por \$64.600.961.321, de los cuales \$6.106.910.023 correspondieron a intereses moratorios, pese a que dicha norma indicaba expresamente que los "(...) recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios".

Dentro de esos pagos, se evidenciaron 16 casos representativos donde el pago de intereses moratorios corresponde a valores superiores a \$50.000.000, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 48. Mayores Pagos de Intereses Moratorios FNPSM 2019

Cifras en pesos

RADICADO DEL PROCESO JUDICIAL	OBJETO DEL PROCESO	FECHA DEL FALLO	INTERESES MORATORIOS	FECHA DE PAGO	VALOR PAGO
25000232500020110091001	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	11/07/2014	298.492.285	01/02/2019	1.121.205.146
25000232500020110050600	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	13/03/2014	196.122.124	01/02/2019	516.537.996
11001333503020140011001	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	01/06/2015	175.507.904	01/04/2019	357.698.866
25269333100120110030301	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	30/11/2015	166.756.012	01/06/2019	553.670.312
20090023500		07/12/2011	98.958.520	01/02/2019	220.779.507
76001333170420090020101	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	28/11/2013	89.162.295	01/05/2019	591.557.042
25000234200020150395700		15/06/2017	77.158.625	01/06/2019	553.952.219
19001333100620090052002		31/07/2014	70.093.448	01/02/2019	260.511.213
05001333102620100057501	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	15/06/2012	68.271.090	01/02/2019	140.324.352
05001333100520110031501		15/05/2014	61.341.924	01/05/2019	251.324.348
115001333301420130014100	Ejecutivo	15/06/2012	61.253.062	1/01/2019	147.979.890
15001333300720140012700	Ejecutivo	10/02/2013	59.978.551	1/02/2019	125.839.102
15001333300820150013400		31/07/2012	58.153.385	01/08/2019	187.012.217
761093331 0012012009900		14/12/2012	57.439.803	01/02/2019	70.904.640
11001333102920080055800		30/06/2011	51.997.864	01/10/2019	79.811.627
11001333500920130048401	Nulidad y Restablecimiento de Derecho	19/12/2014	51.062.679	01/05/2019	192.066.622
TOTAL			1.641.749.571		5.371.175.099

Fuente: Respuesta CDSS-AFFNPSM-01, punto 41, "Fallos_2019_vf" y Respuesta CDSE-AFFNPSM-02, Litigios y demandas, punto 4, "Informe contraloría – 41 Pagos".

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Por lo anterior, se evidencia incumplimiento en los términos legales para el pago oportuno de los fallos, máxime teniendo en cuenta que para la vigencia 2019 y anteriores ya operaba el pago oficioso de las sentencias.

Lo anterior obedece a deficiencias de controles en cuanto al cumplimiento de los términos para el pago oportuno de los fallos y en cuanto a la aplicación de los lineamientos establecidos por la Ley 1955 de 2019, ocasionando detrimento patrimonial por el pago de intereses moratorios a la tasa comercial con recursos destinados al pago de prestaciones económicas del FNPSM.

Respuesta de la entidad:

De acuerdo con lo manifestado por la entidad, "(...) es preciso aclarar que no todos los trámites corresponden a Fallos de Sanción por mora de Cesantías. El 85% de los trámites hacen referencia a Fallos de Pensiones, solo el 15% restante corresponde a Fallos de sanción por mora por el pago tardío de las cesantías, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Cifras en pesos

TIPO DE TRAMITE	INTERESES MORATORIOS	VALOR PAGO	% INTERESES
Fallo Cesantía	1.841.163.547	35.520.864.247	15%
Fallo Pensión	10.696.646.622	104.208.443.680	85%
TOTAL GENERAL	12.537.810.169	139.729.307.927	100%

Del análisis de la información de las bases de datos de fallos pagados se observa que en muchos casos los fallos ya llegan vencidos a FIDUPREVISORA para su pago, es decir, la Secretaría de Educación envía después de los 10 meses siguientes a la fecha de ejecutoria la solicitud de liquidación y pago del fallo judicial, por lo que en estos casos la responsabilidad no puede imputarse a FIDUPREVISORA, entidad que ha adoptado medidas para cumplir con los términos otorgados por la Ley para el cumplimiento de los fallos judiciales, como más adelante se señala.

Los intereses moratorios de los fallos se liquidan conforme lo establecido en el artículo 192 del CPACA, que establece que durante los primeros 10 meses se liquidan a una tasa del DTF y posteriormente se liquidan a la tasa comercial. En la columna intereses moratorios del cuadro anterior van sumados los dos conceptos, por lo que debe tenerse en cuenta que todo el valor (o por lo menos la mayor parte) corresponde a una actualización del valor de la condena al liquidarse con la tasa del DTF, que consideramos no genera perjuicio a los recursos del FOMAG.

En relación con la afirmación de que “se evidencian 2.811 pagos realizados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, por \$64.600.961.321, de los cuales \$6.106.910.023 correspondieron a intereses moratorios”, debe aclararse que en el listado de los fallos que se mencionan se encuentran fallos de pensiones y fallos de sanción por mora.

Dentro de los fallos de sanción por mora pagados con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, se encuentran aquellos cuya liquidación e inclusión en nómina fue procesada en FOMAG con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley.

Debe tenerse en cuenta que mensualmente se realiza una planificación para la elaboración de nóminas de pensiones, cesantías y fallos judiciales de cesantías y sanción por mora.

Por otra parte, existen dos pagos de fallos que se encuentran dentro de los relacionados por la Comisión de Visita de la CGR y que fueron incluidos en nómina de los meses de octubre y diciembre de 2019. Estos casos corresponden al reconocimiento de fallos que ordenan el reconocimiento de Cesantías y no de liquidación de Sanción Moratoria que se deben pagar con recursos del FOMAG y no con recursos de los TES de que trata el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019.

En cuanto a la liquidación de los intereses moratorios de los 16 casos con valores superiores a \$50.000.000, se informa que todos son trámites de Pensiones, los cuales por el reconocimiento del retroactivo y/o mesadas atrasadas puede ser un elemento fundamental para la liquidación de valores, no corresponde al pago de sanciones moratorias. Además, es importante tener en cuenta que en esos casos de fallos de pensiones los intereses están ligados al valor de la condena por lo que, si esta incluye mesadas, ajustes y retroactivos de muchos años, el valor de los intereses se ve afectado de manera directa y no necesariamente tiene relación con una dilación en el cumplimiento de la condena por parte de la entidad. De hecho, como se observa en el siguiente cuadro las condenas ordenaron el reconocimiento de las pensiones con todos los factores salariales, lo que significó haber reliquidado las pensiones desde la fecha de efectividad y

calcular un retroactivo lo que puede justificar el valor de los intereses reconocidos al cumplir el fallo judicial.

No.	NÚMERO DOCUMENTO	PRETENSIONES DEL DEMANDANTE	VALOR PAGO	Tipo de Tramite
1	23777394	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	61.253.062	PENSIÓN
2	23271449	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	59.978.551	PENSIÓN
3	16601071	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	57.439.803	PENSIÓN
4	31238228	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	89.162.295	PENSIÓN
5	356248	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	166.756.012	PENSIÓN
6	23247907	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	298.492.285	PENSIÓN
7	19200489	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	196.122.124	PENSIÓN
8	19262028	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	77.158.625	PENSIÓN
9	37791941	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	98.958.520	PENSIÓN
10	10660187	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	70.093.448	PENSIÓN
11	23553801	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	58.153.385	PENSIÓN
12	41364499	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	175.507.904	PENSIÓN
13	41502169	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	51.062.679	PENSIÓN
14	21134321	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	51.997.864	PENSIÓN
15	70084262	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	68.271.090	PENSIÓN
16	3585560	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	61.341.924	PENSIÓN

Fuente: FNPSM – Respuesta Oficio comunicación de observaciones.

Por otra parte, con el fin de poder controlar de manera oportuna el pago de fallos se han tomado las siguientes medidas de control:

1. Se diseñaron e implementaron herramientas de trabajo para el procesamiento masivo de conciliaciones prejudiciales y judiciales (matriz de liquidación), así como para la sustanciación y liquidación de fallos judiciales de sanción moratoria (Liquidador fallos), que aseguran el cumplimiento de los términos legales al permitir estudiar los casos de una manera más ágil y eficiente.
2. Control de la fecha de ejecutoria: con ocasión del contrato celebrado con la firma UT DIGITALIZACIÓN CERTIFICADA 2019 el 6 de septiembre de 2019 se desarrolló en la nueva plataforma de radicación en la que se incluyó un campo que deben diligenciar las Secretarías de Educación con el dato de la fecha de ejecutoria del fallo, información que permite llevar el control de la fecha máxima en la que se debería pagar el fallo sin que se cancelen intereses moratorios a la tasa comercial.

3. Se expidió un instructivo especial relacionado con el estudio de fallos a los sustanciadores el 14 de noviembre de 2019 (adjunto) con el fin de que se tuvieran en cuenta los aspectos mínimos necesarios para liquidar un fallo judicial.
4. Dentro del equipo de sustanciadores se han dispuesto grupos de trabajo especializados en liquidaciones de fallos de pensiones y fallos de cesantías, lo que permite aportar personal con la mayor experticia en el tema en la revisión de las sentencias.
5. Los pagos de fallos de sanción moratoria se efectúan a través del rubro específico creado por los recursos TES. A partir de junio de 2019 hasta diciembre de 2019 no se efectuaron pagos de fallos de sanción por mora con cargo a los recursos del FOMAG en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, como quiera que no se podían afectar los recursos de FOMAG.

Respetuosamente se solicita a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con connotación fiscal y disciplinaria, para que la misma sea determinada como administrativa, de tal forma que pueda subsanarse mediante la determinación e implementación de un plan de mejoramiento, luego de culminada la auditoría por parte de ese organismo de control.”

Análisis de respuesta de la entidad:

En la observación comunicada a la entidad no se menciona que los intereses moratorios estén relacionados con fallos de sanción por mora de cesantías. En efecto, la naturaleza del fallo no es relevante para el tema central de la observación, el cual es el pago inoportuno de los fallos judiciales, sin importar el origen de la condena.

La entidad alega a su favor que en muchos de los casos los fallos ya llegan a la fiduciaria con los términos vencidos, asignándole el incumplimiento de los términos a las Secretarías de Educación. No obstante, no se allegan soportes respecto a dicha afirmación. Finalmente, la entidad enuncia diferentes actividades adelantadas para reducir a futuro el tiempo destinado para el cumplimiento de los fallos, pero en lo que concierne a la observación hecha por la CGR, no se desvirtúa el pago de los intereses moratorios ni la existencia de casos en que transcurren más de 10 meses entre la ejecutoria del fallo y su pago.

En mérito de lo expuesto, se configura el hallazgo para solicitar el inicio de Indagación Preliminar, para que se determine en cada caso el valor exacto correspondiente al pago de intereses moratorios a la tasa comercial, así como los presuntos responsables, de acuerdo con las especificaciones de cada caso. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria por el incumplimiento de los términos legales para el pago de los fallos, por parte de la fiduciaria o de las entidades territoriales, para lo que considere de su resorte la entidad competente en materia de responsabilidad disciplinaria.


Anexo 2. Estados Financieros Auditados


FIDECOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-11076 - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
Estado de Situación Financiera
(Expresado en pesos colombianos)

Activo	Nota	31 de diciembre de 2019	31 de diciembre de 2018
Corriente			
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	5	\$ 1.753.691.374.873,90	\$ 990.796.592.255,86
Inversiones o instrumentos derivados	6	139.643.854.164,00	-
Cuentas por cobrar, auto	7	401.039.801.912,91	341.521.608.448,81
Otros Activos	16	-	341.124.618.489,25
Total Activo Corriente		\$ 2.294.179.890.809,81	\$ 1.485.400.803.194,82
No Corriente			
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	5	16.208.503.250,37	-
Otros Activos	16	513.723.338.746,95	186.034.794.822,32
Total Activo No Corriente		\$ 529.938.760.997,88	\$ 146.034.794.822,32
Total Activo		\$ 2.824.118.690.698,09	\$ 1.599.427.617.217,24
Pasivo y patrimonio			
Pasivo			
Corriente			
Cuentas por pagar	21	\$ 666.977.646.138,83	\$ 748.287.774.022,78
Otros pasivos	24	137.833.964.932,66	60.352.871.024,82
Total Pasivo Corriente		\$ 744.831.581.071,48	\$ 808.189.545.026,60
No Corriente			
Cuentas por pagar	21	\$ 889.991.911.314,82	\$ 624.378.183.407,89
Provisiones	23	1.676.707.088.722,46	3.038.090.871.525,38
Total Pasivo No Corriente		\$ 2.486.304.801.067,28	\$ 2.662.379.056.933,49
Total Pasivo		\$ 3.230.936.362.138,77	\$ 3.471.568.590.960,18
Patrimonio	28		
Capital Fictal		\$ 2.271.592.380.133,22	\$ -
Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones		-	2.230.783.203.960,54
Resultados de ejercicios anteriores		(4.282.924.488.727,41)	(3.541.897.853.128,28)
Resultado del ejercicio		1.525.506.446.180,51	(741.964.546.738,68)
Impacto por la transición al nuevo marco de regulación		-	83.847.911.138,54
Total Patrimonio		\$ (406.825.685.536,68)	\$ (1.872.141.284.766,88)
Total pasivo y patrimonio		\$ 2.824.118.690.698,09	\$ 1.599.427.617.217,24
Cuentas de orden devolutivo	36		
Deudoras de control	37	\$ 255.216.834.583,24	\$ 395.889.788.136,15
Deudoras por contra (y)		\$ (255.216.834.583,24)	\$ (268.889.788.136,15)
Cuentas de orden acreedor			
Pasivos contingentes	25	\$ 178.420.124.041.762,80	\$ 123.232.801.982.893,80
Acreedoras de control	38	2.200.564.568.747,00	3.853.553.048.182,00
Acreedoras por contra (y)		\$ (189.820.488.611.309,80)	\$ (141.686.355.023.273,80)

Ver los estados financieros integrales de los estados financieros


ANDRES PABON SANABRIA
Representante Legal (*)


SANDRA PATRICIA SUTEÑO AMAYA
Controlador Póliza (*)
T.P. 112353-T


LEONARDO ANDRÉS CASTAÑO CRUZ
Revisor Fiscal de Fiduciaria La Previsora S.A.
T.P. 123425-T
Miembro de IFPAP S.A.S.
Vigila mi informe del 26 de febrero de 2020

**FIDEICOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-12076 -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

**Estado de Resultado
(Expresado en pesos colombianos)**

		Año que terminó el 31 de diciembre de	
	Nota	2019	2018
Ingresos			
Otros ingresos	27	\$ 3.367.684.240.380,00	\$ 112.984.318.228,88
Total Ingresos		\$ 3.367.684.240.380,00	\$ 112.984.318.228,88
Gastos			
De administración y operación	28	\$ 59.070.034.092,00	\$ 57.249.499.992,00
Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	28	1.695.373.693.539,28	790.004.930.994,54
Otros gastos	28	89.734.072.685,21	7.694.433.981,00
Total Gastos		\$ 1.844.177.800.316,49	\$ 854.948.864.967,54


Resultado del Ejercicio

\$ 1.523.506.440.063,51 \$ (741.964.546.738,66)

Véase las notas que forman parte integral de los estados financieros.


ANDRÉS PABÓN SANABRIA
Representante Legal (*)


SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA
Contador Público (*)
T.P. 112324-T


LEONARDO ANDRÉS CASTAÑO CRUZ
Revisor Fiscal de Fiduciaria La Previsora S.A.
T.P. 122425 - T
Miembro de KPMG S.A.S
(Véase mi informe del 26 de febrero de 2020)

(*) Los suscritos Representante Legal y Contador público certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos estados financieros y que los mismos han sido tomados fielmente de los libros auxiliares de contabilidad del Fideicomiso.

FIDEICOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-12876 - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
Estados de cambios en el patrimonio
Por el año que terminó el 31 de diciembre de 2019
(Expresado en pesos colombianos)

	Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones	Capital Fiscal	Resultado de Ejercicio Anterior	Resultado del Ejercicio	Impactos por la Transición al Nuevo Marco de Regulación	Total Patrimonio
Al 1 de enero de 2018	\$ 1.624.303.483.402,05	\$ -	(2.538.628.267.971,02)	\$ (1.001.407.792.588,92)	\$ -	\$ (1.915.732.575.157,89)
Traslados de resultado del ejercicio	-	-	(1.005.179.385.157,26)	1.001.407.792.588,92	-	(1.771.792.546,34)
Impactos por la Transición al Nuevo Marco de Regulación	-	-	-	-	80.847.911.139,54	80.847.911.139,54
Aportes recibidos	11.061.126.506.497,30	-	-	-	-	11.061.126.506.497,30
Pagos	(10.354.646.787.938,80)	-	-	-	-	(10.354.646.787.938,80)
Resultado del ejercicio	-	-	-	(741.964.546.738,66)	-	(741.964.546.738,66)
Saldo a 31 de diciembre de 2018	\$ 2.330.783.203.960,54	\$ -	(3.541.807.853.128,28)	(741.964.546.738,66)	80.847.911.139,54	\$ (1.872.141.284.766,85)
Al 31 de diciembre de 2018	\$ 2.330.783.203.960,54	\$ -	(3.541.807.853.128,28)	(741.964.546.738,66)	80.847.911.139,54	\$ (1.872.141.284.766,85)
Traslados de resultado del ejercicio	-	-	(741.964.546.738,66)	741.964.546.738,66	-	-
Traslado por cambio normativo para los Fondos de Reserva	(2.330.783.203.960,54)	2.330.783.203.960,55	-	-	-	-
Impactos por la Transición al Nuevo Marco de Regulación	-	-	80.847.911.139,53	-	(80.847.911.139,54)	(0,01)
Aportes vigencia 2019	-	-	-	-	-	-
Pagos	-	10.428.710.398.557,30	-	-	-	10.428.710.398.557,30
Resultado del ejercicio	-	(10.486.901.422.384,60)	-	-	-	(10.486.901.422.384,60)
Saldo a 31 de diciembre de 2019	\$ -	\$ 2.272.392.380.133,22	(4.202.964.488.727,41)	1.523.506.440.963,51	-	\$ 1.523.506.440.963,51
				1.523.506.440.963,51		(406.823.608.330,68)

Véase las notas que forman parte integral de los estados financieros.

(*) Los suscritos Representante Legal y Contador público certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos estados financieros y que los mismos han sido elaborados fielmente de los libros auxiliares de contabilidad del Fideicomiso.


ANDRÉS PABÓN SANABRIA
Representante Legal


SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA
Contador
T.P. No. 112324-T


LEONARDO ANDRÉS CASTAÑÓN CRUZ
Revisor Fiscal de Fiduciaria La Previsora S.A.
T.P. No. 128055-T
Miembro de KPMG S.A.S.
(Ver en informe del 26 de febrero de 2020)

Anexo 3. Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
A.- DE ORDEN CONTABLE		
A 31 de diciembre de 2018, presentan resultado de ejercicios anteriores por valor de \$(3.541.807.853.128.28) pesos.	La pérdida de ejercicios anteriores presentado la 31 de diciembre de 2018 por valor de \$(3.541.807.853.128.28) pesos, se encuentra afectado principalmente, por el registro de las provisiones que se han constituido en el fondo sobre los procesos judiciales en contra del mismo y al registro del deterioro sobre cuentas por cobrar, entre otros, a lo largo de la ejecución del mismo.	A 31 de diciembre de 2019, en el Estado de Situación Financiera se refleja (-) \$4.202.924.488.727,41 por concepto de Resultado de Ejercicios Anteriores.
A 31 de diciembre de 2018, presentan déficit del ejercicio por valor de (741.964.546.738.66) pesos.	El déficit del ejercicio que se presenta al cierre de la vigencia 2018 se encuentra afectado principalmente, por el registro de las provisiones que debe constituir el fondo sobre los procesos judiciales en contra del mismo y al registro del deterioro sobre cuentas por cobrar, entre otros.	A 31 de diciembre de 2019, el resultado del ejercicio ascendió a \$1.523.506.440.063,51.
A 31 de diciembre de 2018, presentan patrimonio negativo por valor de \$(1.872.141.284.766.86) pesos.	El patrimonio negativo con corte a diciembre 31 de 2018 por valor de \$(1.872.141.284.766.86) pesos, se origina por hechos económicos propios de la operación, relacionados principalmente por el registro contable correspondiente al cierre del resultado del periodo fiscal de cada vigencia, el cual se origina como consecuencia de las provisiones constituidas sobre los procesos judiciales en contra del mismo y el deterioro sobre las cuentas por cobrar; valores que superan el capital fiscal, generando claramente un valor negativo en el total de patrimonio. No obstante, lo anterior el patrimonio autónomo continuará desarrollando su objeto para el cual fue creado.	El FOMAG logró una disminución cercana al 78% originado entre otros por la recuperación del deterioro registrado en la deuda de cuotas partes pensionales como resultado de la aplicación de la supresión, la recuperación de los procesos por concepto de sanciones por mora que se encontraban provisionados, por las gestiones de depuración realizadas a las cuentas de créditos judiciales y por la recuperación de procesos fallados a favor del fondo.
Depósitos judiciales, se adelanta el análisis de los depósitos judiciales realizados al FOMAG, con el objetivo determinar el estado de los mismos, frente a los embargos del Ministerio de Educación, se continua la revisión con el fin de determinar si los demandantes tienen algún vínculo con el Fondo, para efectos de proceder al respectivo registro contable, de conformidad con los	En atención a los depósitos judiciales: Como se ha mencionado en la explicación para el hallazgo 7, dentro de las gestiones que se están adelantando en los planes de mejoramiento, la Unidad de Defensa Judicial se encuentra, determinando el estado de los procesos en los que se han decretado medidas cautelares sobre cuentas del Fondo, con el fin de lograr realizar la labor de recuperación de títulos y/o remanentes.	La situación anteriormente descrita se encuentra en proceso y no se ha subsanado, tal como lo detalla el Fondo de Prestaciones Sociales en las notas a los Estados Financieros. (...) <i>"Finalmente, se adelantaron las acciones para el retiro de los títulos judiciales que se encuentran a disposición en los Juzgados, a la espera de la entrega durante el primer semestre de la vigencia 2020 de un total de 39 títulos judiciales por un valor de \$2.050.552.204,10."</i>

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
<p>lineamientos y compromisos adquiridos en las mesas de trabajo. Sentencias, provisiones diversas y otras cuentas por pagar rechazos y no cobros, se adelantan mesas de trabajo con las diferentes áreas del Fondo, donde se analizan las cifras registradas en estados financieros.</p>	<p>Por otra parte, la Gerencia de Contabilidad actualizo los datos incompletos de la base de depósitos judiciales, efectuó la reconstrucción de soportes documentales tales como la copia de los oficios con los que se decretaron las medidas cautelares y de esta manera lograr la ubicación de los procesos judiciales.</p> <p>De lo anterior, nos permitimos reiterar que los abogados de la Unidad de Defensa Judicial, están gestionando ante, los distintos despachos judiciales de las zonas que les corresponden, el desarchivo de los procesos, para establecer las acciones a seguir y además, conservar copia de las piezas procesales que den cuenta de lo actuado dentro de esos procesos, para lograr una doble finalidad, es decir, saber si hay depósitos judiciales para lograr su recuperación a favor del Fondo y contar con copia del expediente, pues las firmas de abogados no entregaron información suficiente y necesaria frente a lo actuado en los procesos.</p> <p>De igual manera se continúan realizando mesas de trabajo en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, para culminar con la conciliación de los embargos aplicados sobre las cuentas bancarias del Ministerio de Educación Nacional por procesos judiciales vinculados al FNPSM, para lo se tiene los siguientes avances a corte julio de 2019:</p> <p>Se han conciliado 94 cuentas de cobro, por valor de \$371.817.833.935,84, correspondientes a las vigencias 2007 al 2019.</p> <p>1. Por parte de la Unidad de Defensa Judicial del FOMAG, durante el año 2019, se ha logrado la recuperación de títulos judiciales por valor de \$4.485.585.930,13 valor que fueron consignados a favor del Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>2. Se realizó la ubicación de los soportes documentales frente a los pagos realizado por Fiduprevisora S.A, en calidad de vocera y administradora del FOMAG a favor del Ministerio de Educación Nacional por concepto de embargos aplicados así:</p>	

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR																					
	<div>3.</div> <table><tr><th>Fecha reintegro</th><th>Valor reintegro</th></tr><tr><td>26/09/2009</td><td>6.435.044.748,0</td></tr><tr><td>17/07/2012</td><td>7.206.409.624,0</td></tr><tr><td>7/05/2015</td><td>16.787.979.317,3</td></tr><tr><td>15/03/2016</td><td>48.566.291.884,4</td></tr></table>	Fecha reintegro	Valor reintegro	26/09/2009	6.435.044.748,0	17/07/2012	7.206.409.624,0	7/05/2015	16.787.979.317,3	15/03/2016	48.566.291.884,4												
Fecha reintegro	Valor reintegro																						
26/09/2009	6.435.044.748,0																						
17/07/2012	7.206.409.624,0																						
7/05/2015	16.787.979.317,3																						
15/03/2016	48.566.291.884,4																						
<p>Sentencias, provisiones diversas y otras cuentas por pagar rechazos y no cobros, se adelantan mesas de trabajo con las diferentes áreas del Fondo, donde se analizan las cifras registradas en estados financieros.</p> <p>Las actividades anteriormente relacionadas al 31 de diciembre de 2018, se encuentran en ejecución.</p>	<p>Al 31 de diciembre existían 30.041 fallos por valor de 678.568.312.103, los cuales, durante lo corrido del año 2019, producto de las gestiones conjuntas que se realizan al interior del Fomag se presenta el siguiente grado de avance</p> <table><tr><th>Fecha corte</th><th>No. Fallos depurados</th><th>Valor depurado</th></tr><tr><td>feb-19</td><td>1.314</td><td>21.085.880.80</td></tr><tr><td>mar-19</td><td>1.272</td><td>19.012.241.96</td></tr><tr><td>may-19</td><td>645</td><td>6.612.793.55</td></tr><tr><td>jun-19</td><td>24</td><td>250.361.30</td></tr><tr><td>jul-19</td><td>132</td><td>3.830.359.76</td></tr><tr><td>TOTAL</td><td>3.387</td><td>50.791.637.39</td></tr></table>	Fecha corte	No. Fallos depurados	Valor depurado	feb-19	1.314	21.085.880.80	mar-19	1.272	19.012.241.96	may-19	645	6.612.793.55	jun-19	24	250.361.30	jul-19	132	3.830.359.76	TOTAL	3.387	50.791.637.39	<p>Se evidenciaron inconsistencias en las bases de datos de sentencias. La entidad se encuentra en proceso de depuración de las Cuentas por Pagar por concepto de créditos judiciales</p>
Fecha corte	No. Fallos depurados	Valor depurado																					
feb-19	1.314	21.085.880.80																					
mar-19	1.272	19.012.241.96																					
may-19	645	6.612.793.55																					
jun-19	24	250.361.30																					
jul-19	132	3.830.359.76																					
TOTAL	3.387	50.791.637.39																					
<p>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO; Efectivo de uso restringido, por valor de \$1.575.629.383.47 pesos; las siguientes cuentas bancarias presentan restricciones afectando el saldo de depósitos en instituciones financieras</p>	<p>El efectivo de uso restringido origina como producto de medidas cautelares decretadas por los distintos despachos judiciales como consecuencia de los procesos en contra del Fondo y los cuales permanecen congelados en las cuentas bancarias.</p> <p>Frente al efectivo de uso restringido se han adelantado las siguientes gestiones</p> <ul style="list-style-type: none">Solicitud a las entidades bancarias de los soportes documentales de las medidas cautelares.Revisión del estado de los procesos en los que se han decretado medidas cautelares sobre cuentas del Fondo.La Unidad de Defensa Judicial gestionan ante los distintos despachos judiciales el desarchivo de los procesos, para establecer las acciones a seguir.Solicitud de levantamiento de medidas de embargo decretadas.	<p>A 31 de diciembre de 2019, FOMAG presentaba 13 cuentas bancarias con restricciones, las que ascendieron a \$16.209.563.250,33, afectando el saldo de instituciones financieras.</p>																					
<p>CUENTAS POR COBRAR, Cuotas partes de pensiones: Al 31 de diciembre de 2018 existen 42 entidades de orden nacional que registran saldo en estados financieros por valor de \$784.815.613.274,00, sobre las cuales aplicaría supresión.</p>	<p>Con relación a la aplicación de lo establecido en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 (supresión cuotas partes entre entidades del orden nacional), se reitera que Fidupervisora S.A – Fondo del Magisterio adelantó todas las actuaciones pertinentes para iniciar el proceso de la supresión de la deuda de cuotas partes pensionales que se tenga con las entidades del Orden Nacional, identificando cuales eran las entidades que cumplían con lo señalado en la Ley</p>	<p>La situación anterior no se presenta en los estados Financieros a 31 de diciembre de 2019.</p> <p>De las 42 entidades de orden nacional que al 31 de diciembre de 2018 registraban saldo en estados financieros por valor de \$784.815.613.274,00; en los meses de julio y agosto de 2019 se realizó la aplicación de la supresión, dando aplicación al Artículo 78 de la Ley 1753 de 2015- Supresión.</p>																					

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR																																																		
	1753 de 2015 y durante el año 2019 define plan de trabajo para la aplicación contable de la supresión, como resultado del mismo con corte al mes de Julio/2019 se han aplicado notas crédito por valor de \$460.489.935.385 esperando culminar la aplicación en septiembre de 2019.																																																			
OTROS ACTIVOS: El siguiente es el detalle de los depósitos entregados en garantía	<p>Como se ha mencionado anteriormente, la existencia de la medida de embargo puede ser decretada sobre las cuentas bancarias del Fondo y/o en las cuentas del Ministerio de Educación Nacional, lo anterior como consecuencia de los procesos judiciales en contra del patrimonio autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Ministerio de Educación, siempre y cuando este último haya sido demandado o vinculado por asuntos inherentes al Fondo, es importante mencionar que las cuentas embargadas se deben a que la mayoría de los despachos judiciales no aplican la restricción de recursos inembargables por manejo de recursos públicos, por lo anterior la responsabilidad de la Fiduciaria como administradora del patrimonio autónomo aplica desde el momento que se tiene conocimiento de la existencia de la medida cautelar hasta que se obtenga el levantamiento de la medida o finalice el proceso judicial o administrativo que la origino.</p>	<p>A 31 de diciembre de 2019 el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la cuenta 1909 – Depósitos Entregados en Garantía del grupo 19 – Otros Activos, presentó un saldo por \$513.721.139.346,95, en esta cuenta se reconocen los depósitos judiciales por embargos decretados a las cuentas bancarias del Ministerio de Educación Nacional, por \$457.476.456.482,86 y del FNPSM, por \$56.244.682.64,09, dentro de los procesos judiciales adelantados en contra del FNPSM.</p> <p>La entidad en respuesta al Secretario General de la Comisión Legal de Cuentas, manifiesta: “La conciliación de las cuentas por pagar depósitos judiciales con el Ministerio de Educación Nacional por concepto de embargos aplicados a este ministerio originados en asuntos a cargo del FONDO, la cual se encuentra en etapa final. Producto de las actividades realizadas al 31 de diciembre de 2019 se cuenta con 112 cuentas de cobro conciliadas y reconocidas en Estados Financieros”.</p> <p>No obstante, se evidenciaron diferencias en las bases de depósitos judiciales remitida por el MEN, así; el FNPSM reportó 165 depósitos por \$4.675.259.679,25, frente a los 222 depósitos registrados por el MEN por \$7.104.919.519,08.</p> <p>Igualmente se evidenciaron inconsistencias en las bases de datos de depósitos judiciales del FOMAG, esta cuenta se encuentra en proceso de depuración, por parte de la entidad.</p>																																																		
<table><tr><th colspan="5">31 de diciembre de 2018</th></tr><tr><th colspan="5">Corriente</th></tr><tr><td>Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)</td><td>237.811.986.606,30</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Depósitos judiciales Embargos (b)</td><td>3.312.643.883,95</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Total corriente</td><td>241.124.630.490,25</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><th colspan="5">No Corriente</th></tr><tr><td>Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)</td><td>98.625.540.588,56</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Depósitos judiciales Embargos (b)</td><td>47.399.253.433,76</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Total no corriente</td><td>146.024.794.022,32</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>TOTAL</td><td>387.149.424.512,57</td><td></td><td></td><td></td></tr></table>	31 de diciembre de 2018					Corriente					Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)	237.811.986.606,30				Depósitos judiciales Embargos (b)	3.312.643.883,95				Total corriente	241.124.630.490,25				No Corriente					Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)	98.625.540.588,56				Depósitos judiciales Embargos (b)	47.399.253.433,76				Total no corriente	146.024.794.022,32				TOTAL	387.149.424.512,57					
31 de diciembre de 2018																																																				
Corriente																																																				
Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)	237.811.986.606,30																																																			
Depósitos judiciales Embargos (b)	3.312.643.883,95																																																			
Total corriente	241.124.630.490,25																																																			
No Corriente																																																				
Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional (a)	98.625.540.588,56																																																			
Depósitos judiciales Embargos (b)	47.399.253.433,76																																																			
Total no corriente	146.024.794.022,32																																																			
TOTAL	387.149.424.512,57																																																			
<p>(a) Corresponde a los embargos realizados a las cuentas del Ministerio de Educación, cuya obligación es del Fondo, dentro de las obligaciones de defensa judicial del patrimonio autónomo y de acuerdo al otrosí firmado el 18 de junio de 2010, el Fondo debe reembolsar al Ministerio de Educación Nacional con cargo a los recursos del Patrimonio, las sumas de dinero que por disposición judicial le sean embargadas dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten a cargo del fondo.</p> <p>(b) El siguiente es el detalle de los embargos efectuados a las cuentas bancarias del Fondo:</p> <table><tr><th rowspan="2">BANCO</th><th colspan="4">MESES</th><th rowspan="2">TOTAL</th></tr><tr><th>0 - 6</th><th>6-12</th><th>12-24</th><th>= en adelante</th></tr><tr><td>BVA S.A.</td><td>80.075.878.785,085,716,4</td><td>949.565.174,635,911,149,6</td><td></td><td></td><td>773.637.891,8</td></tr><tr><td>Carlo S.A.</td><td></td><td></td><td>7.486.839,0</td><td>30.165.028,0</td><td>37.651.867,0</td></tr><tr><td>Colomb S.A.</td><td></td><td></td><td></td><td>162.335.834,2</td><td>162.335.834,2</td></tr><tr><td>Colomb</td><td>4.848.474,0</td><td>97.920.251,9</td><td>25.631.592,0</td><td></td><td>138.430.317,9</td></tr><tr><td>Vivienda</td><td></td><td></td><td></td><td>99.841.406,6</td><td>99.841.406,6</td></tr><tr><td></td><td>1.530.075.878,10</td><td>92.964.190,4</td><td>054.972.238,5</td><td>433.885.010,6</td><td>11.897.317,7</td></tr></table>	BANCO	MESES				TOTAL	0 - 6	6-12	12-24	= en adelante	BVA S.A.	80.075.878.785,085,716,4	949.565.174,635,911,149,6			773.637.891,8	Carlo S.A.			7.486.839,0	30.165.028,0	37.651.867,0	Colomb S.A.				162.335.834,2	162.335.834,2	Colomb	4.848.474,0	97.920.251,9	25.631.592,0		138.430.317,9	Vivienda				99.841.406,6	99.841.406,6		1.530.075.878,10	92.964.190,4	054.972.238,5	433.885.010,6	11.897.317,7	<p>A pesar de que las gestiones realizadas en años anteriores no avanzaron para lograr la depuración de estas partidas, para el año 2019 se redefinió plan de trabajo conjunto con el área de contabilidad, se estableció citar a mesa de</p>	<p>Al 31 de diciembre de 2019 se continúa presentado la misma situación con saldo por \$2.600.584.584, los cuales corresponden a consignaciones realizadas al fondo sobre las cuales no existe claridad respecto del consignante y/o concepto del</p>				
BANCO		MESES					TOTAL																																													
	0 - 6	6-12	12-24	= en adelante																																																
BVA S.A.	80.075.878.785,085,716,4	949.565.174,635,911,149,6			773.637.891,8																																															
Carlo S.A.			7.486.839,0	30.165.028,0	37.651.867,0																																															
Colomb S.A.				162.335.834,2	162.335.834,2																																															
Colomb	4.848.474,0	97.920.251,9	25.631.592,0		138.430.317,9																																															
Vivienda				99.841.406,6	99.841.406,6																																															
	1.530.075.878,10	92.964.190,4	054.972.238,5	433.885.010,6	11.897.317,7																																															

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
<p>cuales no existe claridad respecto del consignante y/o concepto del ingreso y sobre los cuales se han establecido planes de trabajo con las entidades territoriales donde se concentra el mayor volumen de recaudos, con el fin de que las mismas autoricen la aplicación de estos ingresos a las deudas que presentan a la fecha. Durante el último trimestre del año 2018 se atendieron 27 entidades territoriales, se les informo los valores pendientes por identificar y se logró la autorización para realizar cruce por \$1.732.801.237,32 con deudas que tiene estas entidades con el Fondo.</p>	<p>trabajo para conciliar con las entidades y aplicar estas partidas de acuerdo a las deudas que tengan con el Fondo de Prestaciones del Magisterio FOMAG.</p> <p>Se puede observar que en lo corrido del año 2019, se ha avanzado en la depuración de estas partidas, alcanzando \$13.137.021.883, alrededor del 50%, de acuerdo al plan de trabajo definido, esperando culminar al cierre de 2019 con el 100%.</p>	<p>ingreso y sobre los cuales se han establecido planes de trabajo con las entidades territoriales donde se concentra el mayor volumen de recaudo con el fin que las mismas autoricen la aplicación de estos ingresos a las deudas que presentan a la fecha.</p>
<p>Detalle de otras cuentas por pagar, c) saldo a favor de beneficiarios por valor de \$12.129.071.138.71 pesos, corresponde a saldos a favor de entidades territoriales que se encuentran en proceso de conciliación entre el Fondo y las entidades, con el fin de realizar cruce con los saldos de deuda que poseen actualmente, durante el año 2018, se citaron a mesas de trabajo a las entidades con el fin de revisar las deudas que tienen actualmente con el Fondo para realizar el cruce de saldos, sin embargo no se contó con la participación de las entidades.</p>	<p>A pesar de que las gestiones realizadas en años anteriores no avanzaron para lograr el saneamiento de estos saldos, para el año 2019 se redefine plan de trabajo conjunto con el área de contabilidad, se estableció citar a mesa de trabajo para conciliar con las entidades y aplicar estas partidas de acuerdo a las deudas que tengan con el Fondo de Prestaciones del Magisterio FOMAG previo cruce de cuentas.</p> <p>Se puede observar que en lo corrido del año 2019, se ha avanzado en la depuración de estas partidas, alcanzando saneamiento de alrededor de 9.355 millones, de acuerdo al plan de trabajo definido, esperando culminar al cierre de 2019 con el 100%.</p>	<p>A 31 de diciembre de 2019, la cuenta 2490 – Otras Cuentas por Pagar presentó un saldo de \$664.565.766.811,23, conformada por cinco subcuentas; Obligaciones pagadas por terceros, saldos a favor de beneficiarios, comisiones, honorarios y otras cuentas por pagar.</p> <p>Los saldos a favor de beneficiarios corresponden a saldos a favor de entidades territoriales.</p>
<p>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS; Calculo actuariales fondos de reserva de pensiones. A 31 de diciembre de 2018, por valor de \$136.961.295.601.976.94. En desarrollo de las estipulaciones consagradas en el contrato de fiducia mercantil, dentro de las obligaciones contempla la de contratar un estudio actuarial para tener un conocimiento claro de la situación prestacional de los docentes, actuación que ha venido adelantando la Fiduciaria de forma oportuna; el valor reflejado, corresponde al cálculo actuarial con información al corte 31 de</p>	<p>Para la vigencia 2018 el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, adelanto las diligencias precontractuales correspondientes para la Contratación del cálculo actuarial vigencia 2017.</p> <p>La dirección de afiliaciones y recaudo el día 6 de agosto de 2018, envió invitación a cotizar a 6 firmas actuariales, y del resultado del mismo se expidió certificado de disponibilidad presupuestal N° 5165 de fecha 19 de octubre de 2018, por valor de \$ 128.520.001, para poder adelantar la etapa contractual.</p> <p>En razón a que la apertura del proceso contractual es realizada en el aplicativo SECOP, por el representante legal y ordenador del gasto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio,</p>	<p>Durante la vigencia 2019, FOMAG contrató el estudio actuarial del Pasivo Pensional y del Pasivo Prestacional de Cesantías con corte a 31 de diciembre de 2017 y 2018.</p> <p>El total del cálculo actuarial para pensiones a 31 de diciembre de 2018, es de \$163.424.979.246.184,04 y para cesantías a 31 de diciembre de 2019, es de \$14.501.602.384.833, para un total de \$177.926.581.631.017.</p> <p>En la base de activos donde relacionaban 256.880 personas con un cálculo actuarial por \$52.041.408.558.785, se evidenciaron registros duplicados, afectando la consistencia del cálculo actuarial.</p>

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR															
<p>diciembre de 2016 y financieramente en su valor al 31 de diciembre de 2017 según oficio de aprobación No. 2-2018-017303 del 29 de mayo de 2018 y radicado No. 20180321499882, emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>y la terminación del contrato del vicepresidente de su momento, dicho proceso no pudo ser publicado, hasta que la Superintendencia de Sociedades en el mes de enero de 2019 diera aval del nombramiento del vicepresidente del Fomag.</p> <p>Contrato que fue adjudicado en la vigencia 2019, calculo actuarial elaborado por cesantías y pensión y aprobado por MHCP aprobado mediante radicado 2-2019-022395 de junio 20 de 2019 recibido en las oficinas de Fiduprevisora S.A., mediante radicado 20190322104082 del 21 de junio/19.</p>																
<p>Una vez revisado el Catálogo de Cuentas, se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2018</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CÓDIGO</th><th>NOMBRE CUENTA</th><th>LDO A 31/12/2018</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>138600</td><td>Deterioro Acumulado de cuentas por cobrar</td><td>269.394.403.965.57</td></tr> <tr> <td>190903</td><td>Depósitos Judiciales</td><td>387.149.424.512.57</td></tr> <tr> <td>270100</td><td>Provisión litigios y demandas</td><td>404.733.987.974.66</td></tr> <tr> <td>912000</td><td>Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra)</td><td>244.201.514.441.79</td></tr> </tbody> </table>	CÓDIGO	NOMBRE CUENTA	LDO A 31/12/2018	138600	Deterioro Acumulado de cuentas por cobrar	269.394.403.965.57	190903	Depósitos Judiciales	387.149.424.512.57	270100	Provisión litigios y demandas	404.733.987.974.66	912000	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra)	244.201.514.441.79	<p>La cuenta 138600 registra el deterioro practicado sobre las cuentas por cobrar, producto del incumplimiento en los pagos a cargo del deudor. Teniendo en cuenta el comportamiento del recaudo de la cartera se estableció dentro de la política de cuentas por cobrar la aplicación del deterioro así:</p> <p><i>“Transcurridos los seis (6) meses de plazo para el pago de las cuentas de cobro, se dará indicio de deterioro donde se reconocerá en un cien (100%) por ciento de la cartera.”</i></p> <p>La cuenta 190903 registra las medidas de embargo que pueden ser decretadas sobre las cuentas bancarias del Fondo y las del Ministerio de Educación, lo anterior como consecuencia de los procesos judiciales en contra del patrimonio autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Ministerio de Educación, siempre y cuando este último haya sido demandado o vinculado por asuntos inherentes al Fondo.</p> <p>La cuenta 271005 registra la provisión de los procesos judiciales que existen en contra del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio cuya probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra (calificación probable), es así como se causa una provisión del cien por ciento (100%).</p> <p>La cuenta 912000 registra los procesos judiciales que no son objeto de provisión, es decir los procesos cuya probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta 138600 Deterioro acumulado cuentas por cobrar. Al 31 de diciembre de 2019 la cuenta presenta saldo por (\$777.056.577.558). los cuales no se encuentran soportados por lo que se realizó un hallazgo por el valor total. • Cuenta 190903 depósitos judiciales Al 31 de diciembre de 2019 presenta saldo por \$513.721.139.347. El FOMAG adelanta el análisis con el objetivo de determinar el estado de los mismos para ello se estableció plan de trabajo para recolectar las piezas procesales. • Cuenta 270101 Provisión litigios y demandas Al 31 de diciembre de 2019 presenta saldo por \$1.006.289.770.993 se presenta incertidumbre relativa frente al valor y fecha de pago. • Cuenta 9120 Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Al 31 de diciembre de 2019 presenta saldo por \$487.410.913.257 La contingencia se califica como posible conforme con lo dispuesto el marco normativo para entidades de gobierno, se considera que las condiciones en que se desarrolla la controversia y el estado actual de los procesos no permiten afirmar con certeza el resultado de los mismos.
CÓDIGO	NOMBRE CUENTA	LDO A 31/12/2018															
138600	Deterioro Acumulado de cuentas por cobrar	269.394.403.965.57															
190903	Depósitos Judiciales	387.149.424.512.57															
270100	Provisión litigios y demandas	404.733.987.974.66															
912000	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (en contra)	244.201.514.441.79															
B.- DICTAMEN DEL REVISOR FISCAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2018																	

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
<p>Bases para la opinión calificada. Como se describe en las notas 7 y 8, a los estados financieros del fideicomiso, estos incluyen saldos al 31 de diciembre de 2018 de provisiones diversas por \$165.501 millones y otras cuentas por pagar por \$46.453, para las cuales la administración está en proceso de conciliación con el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y entes territoriales; adicionalmente incluye cuentas de otros activos depósitos judiciales por \$387.149 millones para las cuales la entidad se encuentra en proceso de obtener soportes y analizar su recuperabilidad y cuentas por pagar por sentencias \$678.568; y otras cuentas por pagar por \$102.464 millones, para las cuales la entidad se encuentra en proceso de obtener soportes. Por lo tanto, no estoy en la capacidad de conocer la razonabilidad de esos saldos, así como de cualquier impacto, en las mencionadas cuentas, si lo hubiese. No pude confirmar o verificar por medios alternos el saldo de estas cuentas.</p>	<p>El FNPSM ha establecido planes de mejoramiento encaminados a fortalecer los procesos internos que permitan solucionar las limitaciones presentadas el dictamen del revisor fiscal así:</p> <p>Provisiones diversas por \$165.501 millones: Continuar con la depuración y conciliación de saldos por concepto de cuentas por pagar de sumas embargadas al MEN (15-may-2020). Al 31 de julio de 2019 la provisión correspondiente a los embargos efectuados a cuentas bancarias del Ministerio por las vigencias 2008, 2009, 2010 y 2011 que se encontraban en proceso de revisión por parte del Fondo y el Ministerio de Educación fueron depurados en su totalidad.</p> <p>Otras cuentas por pagar por \$46.453: Continuar con la realización de mesas de trabajo con las entidades territoriales con el fin de realizar conciliación de saldos para establecer los valores a favor y en contra del Fondo. Formular y ejecutar el plan de trabajo que permita la creación del manual para el cobro de todos los conceptos de deuda de las entidades territoriales en favor del FOMAG. (15-may-2020).</p> <p>Al 31 de julio el saldo de otras cuentas por pagar es de \$25.045, presentando una disminución del 54%.</p> <p>Otros activos depósitos judiciales por \$387.149 millones: Formular y ejecutar plan de depuración, conciliación y pago de los conceptos que integran la Cuenta por pagar embargos MEN. (15-may-2020).</p> <p>Cuentas por pagar por sentencias \$678.568: Formular y ejecutar plan de depuración y conciliación de los conceptos que integran la Cuenta por pagar sentencias. (30-11-2019). Al 31 de julio se presenta el siguiente avance: 3.387 fallos depurados por \$50.791.637.394.</p> <p>Otras cuentas por pagar por \$102.464 millones: Formular y ejecutar los proyectos para el ajuste a los aplicativos FOMAG y PEOPLESOFT. (30-sep-2019). Formular y ejecutar plan de depuración haciendo uso de los desarrollos tecnológicos. (31-dic-2019).</p>	<p>Provisiones diversas por \$165.501 millones: De conformidad con las notas a los EEFF de la vigencia 2019, a 31 de agosto de 2019 se adelantaron gestiones con el MEN y el saldo registrado en el rubro correspondiente a las cuentas por pagar al MEN pendientes de depuración, fue revisado y conciliado, por lo que de \$165.501.081.646,29 pasó a \$0.</p> <p>Otras cuentas por pagar por \$46.453: De conformidad con las notas a los EEFF, se revisaron los saldos a favor y en contra con las entidades territoriales y se realizaron los respectivos cruces, por lo que a 31 de diciembre de 2019 había un avance de depuración total del 86%, por \$9.458.602.576,58 a favor del FNPSM. Se modificó el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera (ML-GNE-02-001 versión 1 del 19-nov-2019).</p> <p>Otros activos depósitos judiciales por \$387.149 millones: El saldo final a 31 de diciembre de 2019 fue \$513.721.103.208,95, de los cuales \$452.813.850.228,61 corresponden a embargos realizados a las cuentas del MEN. De los 1.806 procesos archivados y terminados, 1.317 se habían terminado por pago, por lo que, de conformidad con las notas a los EEFF, se debe verificar en cada despacho la procedencia del pago (FNPSM o título judicial) y la recolección de piezas procesales para proceder a la respectiva afectación contable. Por otra parte, en desarrollo de la auditoría financiera adelantada por la CGR a la vigencia 2019, se evidenciaron inconsistencias en las bases de datos de embargos.</p> <p>Cuentas por pagar por sentencias \$678.568: De conformidad con las notas a los EEFF, los procesos fallados y ejecutoriados en contra del FNPSM a 31 de diciembre de 2019 ascendían a \$744.069.0450671,34. Sin embargo, la depuración con las áreas jurídicas y operativas del fondo, para identificar los procesos que ya fueron cancelados, presentaba un avance de 47%.</p> <p>En conclusión, en las notas a los EEFF de la vigencia 2019, se indican limitaciones y deficiencias, como en la vigencia 2018, por</p>

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
		rubros que están en conciliación, tales como depósitos judiciales del Fomag y del MEN, pago de sentencias y otras cuentas por pagar por concepto de rechazos y no cobros. Por lo tanto, la deficiencia persiste.
<p>Sin calificar mi opinión, llamo la atención sobre las notas 2 y 4 a los estados financieros de 2018, la cual indica que estos financieros son los primeros que la administración de la Fiduciaria preparó aplicando el Marco Normativo aplicable a Entidades de Gobierno contenido en la Resolución 533 del 2015 de la Contaduría General de la Nación y sus modificaciones, por lo cual no incluyen información comparativa con el año anterior, <u>en la misma nota se explica cómo la aplicación de este nuevo marco técnico normativo afectó los saldos de apertura del estado de situación financiera del fideicomiso al 1 de enero de 2018</u>. (Subrayado y resaltado fuera de texto).</p>	<p>Hasta el 31 de diciembre de 2017 los estados financieros del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio fueron preparados bajo los principios de Contabilidad Generalmente Aceptadas en Colombia (PCGA anteriores) y bajo las normas y políticas establecidas por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Los estados financieros presentados al 31 de diciembre de 2018 son los primeros estados financieros individuales que la entidad preparo de conformidad con lo establecido en el marco normativo aplicable a las entidades del gobierno general, emitidas por la Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 533 de 2015 y demás normas que la modifiquen, complementen o sustituyan.</p> <p>De acuerdo con lo indicado el Instructivo No. 002 de 2015, se presentaron los principales ajustes realizados, así como las conciliaciones relacionadas en el proceso de transición que afectaron el patrimonio de la entidad y fueron detalladas dentro de las notas a los estados financieros.</p> <p>Los cambios mencionados anteriormente en la aplicación normativa para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio fueron de vital importancia que a juicio del auditor resulto fundamental mencionarlos dentro del dictamen para que los usuarios comprendan los estados financieros.</p>	<p>En los EEEF de la vigencia 2019 ya se presenta la información comparada respecto a la vigencia 2018, al aplicarse para ambas vigencias el nuevo marco contenido en la Resolución 533 de 2015 de la CGN.</p>
<p>Otros asuntos. Los estados financieros al y por el año terminado el 31 de diciembre de 2017, preparados de acuerdo con Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Colombia e instrucciones de la Superintendencia Financiera de Colombia vigente para ese año, fueron auditados por otro contador público miembro de KPMG S.A.S., quien en su informe del 21 de febrero de 2018 expresó una</p>	<p>Como se mencionó en la explicación de "Bases para la opinión calificada" el fondo ha establecido planes de mejoramiento encaminados a fortalecer los procesos internos que permitan solucionar las limitaciones presentadas el dictamen del revisor fiscal.</p>	<p>Aunque en el dictamen se afirma que los EEEF reflejan razonablemente la situación financiera de la entidad, también señala en las notas a los EEEF de la vigencia 2019, que hubo limitaciones y deficiencias, como en la vigencia 2018, por rubros y cuentas que están en conciliación, tales como depósitos judiciales del Fomag y del MEN, pago de sentencias y otras cuentas por pagar por concepto de rechazos y no cobros. Por lo tanto, la deficiencia persiste.</p>

GLOSA	RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR
<p>opinión con salvedades en razón a que los estados financieros incluían saldos en cuentas por pagar por valor de \$221.814 millones sobre las cuales la administración está en proceso de conciliación con el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y entes territoriales; adicionalmente, al 31 de diciembre de 2017, para los saldos de las cuentas Otros Activos, Depósitos Judiciales por \$146.024 millones, Cuentas por Pagar Diversas, procesos fallados en contra por \$400.341 y Cuentas por Pagar, rechazados no cobrados por \$64.324 millones; la Sociedad Administradora se encuentra en proceso de obtener soportes. La situación no ha sido corregida, por tanto, se mantiene la salvedad en 2018".</p>		
C.- DE ORDEN ADMINISTRATIVO		
<p>Fondo Único de Alto Costo: El Fondo Único de Alto Costo que tiene por objeto constituir una cuenta especial de recursos financieros administrados por la fiduciaria, a efectos de cubrir el riesgo financiero que se originan por la prestación de los servicios de atención a los usuarios que padecen patologías e intervenciones definidas como de alto costo, a través de la constitución de un encargo fiduciario según lo establecido en la normatividad del pliego de condiciones SA-FNPSM 001-2012 de mayo de 2012.</p> <p>Al 31 de diciembre de 2018, se encuentra en proceso de liquidación, teniendo en cuenta que existen facturas pendientes por auditoría.</p>	<p>El proceso de Auditora para las cuentas de Alto Costo, de acuerdo al cronograma de Liquidación de los contratos con Vigencia 2012 – 2017 /2018, está previsto para finalizar antes del cierre de la vigencia Fiscal de 2019, momento en el cual se realizar la liquidación de los contratos los cuales incluyen la liquidación del Fondo de Alto Costo.</p>	<p>Ante la falta de soportes de la gestión en del fondo de alto costo y estableciendo los resultados de la actual auditoría, la glosa continúa, toda vez que los contratos señalados en la explicación de FOMAG no han sido liquidados.</p> <p>Según se manifiesta en el hallazgo 12 del presente informe "Aun cuando la Contraloría ya en el pasado dio a conocer este hecho (Informe Auditoría Financiera, Vigencia 2018, Hallazgo 23), aún persiste en el devenir del Fondo la situación denunciada de la inoportunidad en la liquidación de los contratos de salud que se ejecutaron desde 2012 hasta 2017¹, con dos agregados que ahora evidenciamos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Imposibilidad de acceder a los recursos destinados por el Gobierno Nacional en la Ley 1955 de 2019, que estableció como requisito que los contratos estuviesen liquidados en esa vigencia. 4. Inversión de recursos para ser destinados al pago de la defensa técnica en las instancias de

¹ Región 1. Contrato No. 12076-11 -2012. Contratista UT Magisalud 2; Región 2. Contrato No. 12076-003 -2012. Contratista UT Medicol 2012; Región 3. Contrato No. 12076- 004 -2012. Contratista UT del Norte; Región 4. Contrato No. 12076-005 -2012. Contratista UT Magisterio y Región 5. Contrato No. 12076-006 -2012. Contratista UT Oriente.

GLOSA		RESPUESTA FOMAG	COMENTARIO CGR		
			<p><i>arbitramento invocadas por los contratistas.</i></p> <p><i>Lo anterior evidencia debilidades en los procesos de gestión del FNPSM para la liquidación de los contratos.</i></p> <p><i>Aunque el órgano de control no desconoce que tres de los contratistas ya conocen de las actas de liquidación enviadas por el FNPSM y que otras dos están en construcción, esto no invalida la falta de oportunidad establecida y los usos no deseados de recursos para el finiquito de dichos contratos, todo lo cual pone en riesgo recursos públicos destinados al magisterio colombiano, considerando que las pretensiones de los contratistas ascienden a más de \$532 mil millones y que para la defensa ante los tribunales de arbitramento se han destinado \$2.401.187.436.000.”</i></p> <p>Los resultados a favor de FOMAG se explican principalmente por la depuración de las bases de datos, por la necesidad de reliquidar las cápitales durante la ejecución de los contratos con fundamento en la fórmula prevista en los mismos, por la reliquidación del Fondo de Alto Costo que determina la exigibilidad o no de los recobros de las cuentas de alto costo y por anticipos no amortizados. Pero sin resultados concretos en la liquidación de los contratos.</p>		
D.- DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN ORGÁNICA No. 7350 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2013, ENVIAR INFORME EJECUTIVO Y PRESENTAR EL AVANCE DEL PLAN O PLANES DE MEJORAMIENTO SUSCRITOS CON LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2018, EN EL SIGUIENTE FORMATO.					
<p>SEGUIMIENTO AL PLAN O PLANES DE MEJORAMIENTO SUSCRITOS CON LA CGR A 31 DE DICIEMBRE DE 2018</p> <p><i>Fecha de suscripción del plan o planes de mejoramiento con la CGR: La entidad no informa fecha de suscripción de los planes.</i></p>		<p>El plan de mejoramiento del cual se reporta avance a 31 de diciembre de 2018 fue suscrito con la Contraloría General de la República y rendido a través del aplicativo SIRECI el 6 de julio de 2018, tal como se evidencia en la siguiente imagen.</p>	<p>El análisis al cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la Contraloría General de la República fue uno de los objetivos de la auditoría y los resultados se encuentran en el apartado correspondiente en este informe, vale resaltar que fruto del análisis, 11 hallazgos pueden ser retirados del Plan de Mejoramiento y 21 hallazgos deben ser reestructurados para que sean subsanadas las causas que los motivaron.</p>		
Número de hallazgos según la CGR	Número de metas propuestas	Número de metas cumplidas	Fecha de suscripción	Cumplimiento al plan o planes en % a 31/12/2018	Avance del plan o planes en % a 1/12/2018
113	286	228		100%	79.7%