

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA**

**INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-  
FNPSM  
VIGENCIA 2018**

**CGR-CDSS No. 019  
Junio 2019**

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA  
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
VIGENCIA 2018**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para el Sector Social Julio César Cárdenas Uribe

Directora de Vigilancia Fiscal

Carolina Sánchez Bravo

Supervisora

Yudy Natalia Caro Moreno

Líder de auditoría

Máximo Alexander Celeita Cubillos

Auditores

Hilma Bautista Parada  
Yulieth Salgado Ramírez  
Martha Lucía Amaya Vargas  
Stella Betancourt Bedoya  
Martha Cepeda Espinel  
Ángel Luis Urango Petro  
Iveth Marisol Pérez Díaz (Contratista)

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
1.1.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
1.2.	ALCANCE AUDITORÍA	7
1.3.	SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	13
1.4.	MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES	25
1.5.	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	51
<b>2.</b>	<b>RESULTADO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA</b>	53
2.1.	OPINIÓN CONTABLE	53
2.1.1.	Fundamento de opinión contable	53
2.1.2.	Opinión Estados Contables – Abstención	53
2.1.3.	Principales resultados contables	54
2.2.	OPINIÓN PRESUPUESTAL	63
2.2.1.	Fundamento de opinión presupuestal	63
2.2.2.	Opinión presupuestal	64
2.2.3.	Principales resultados presupuestales	64
2.3.	FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA	65
<b>3.</b>	<b>OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS</b>	66
3.1.	CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO	66
3.2.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	66
3.3.	SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS	67
3.4.	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	67
3.5.	SOLICITUDES CIUDADANAS	68
<b>4.</b>	<b>RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	75
<b>5.</b>	<b>PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	76
<b>6.</b>	<b>ANEXOS</b>	77
	Anexo 1. Relación de Hallazgos	78
	Anexo 2. Matriz de Hallazgos	250
	Anexo 3. Estados Financieros Auditados	251
	Anexo 4. Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas	253
	Anexo 5. Seguimiento Plan de Mejoramiento	257

Bogotá D.C.

Doctor  
**JUAN ALBERTO LONDOÑO**  
Presidente  
Fiduciaria La Previsora S.A.  
Calle 72 Número 10-03  
Bogotá  
[jlondono@fiduprevisora.com.co](mailto:jlondono@fiduprevisora.com.co)

Doctor  
**JAIME ABRIL MORALES**  
Vicepresidente  
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio  
Calle 72 Número 10-03  
Bogotá  
[jabril@fiduprevisora.com.co](mailto:jabril@fiduprevisora.com.co);

Doctora.  
**MARIA VICTORIA ANGULO**  
Ministra de Educación  
Calle 43 Número 57 – 14  
Bogotá  
[despachoministra@mineducacion.gov.co](mailto:despachoministra@mineducacion.gov.co);  
[mordonez@mineducacion.gov.co](mailto:mordonez@mineducacion.gov.co);

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República, en adelante la “CGR”, 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 Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A. al 31 de diciembre de 2018, los cuales comprenden: Estado de Situación Financiera y Estado de Resultados.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A., en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA de la CGR.

El FNPSM y la Fiduprevisora S.A., suscribieron la carta de salvaguarda manifestando que la información financiera y presupuestal y la demás información que suministró durante la auditoría, está libre de incorrecciones materiales y que ha sido preparada de conformidad con el marco de información financiera aplicable y que en las transacciones y operaciones que la originaron se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes. El Ministerio de Educación se abstuvo de firmar el referido documento, a pesar de ser el fideicomitente del contrato de Fiducia Mercantil suscrito mediante escritura publica No. 0083 de 1990, entre la Nación – Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria la Previsora S.A.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A., al Ministerio de Educación Nacional y a la Fiduprevisora, dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo establecido en la normativa para que la Entidad emitiera su pronunciamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República en cumplimiento del Plan de Control y Vigilancia Fiscal 2019, realizó Auditoría Financiera al Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A. por la vigencia 2018, y tiene como objetivo general emitir opinión sobre los estados financieros a 31 de diciembre de 2018 y un concepto sobre la gestión presupuestal y financiera desarrollada en la vigencia auditada. De igual forma, atender denuncias y evaluar el control fiscal interno.

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

### 1.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Expresar una opinión, sobre si los estados contables o cifras financieras a 31 de diciembre de 2018, 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 la integridad, veracidad y demás características que debe cumplir la información financiera con que inició el ente contable la vigencia fiscal 2018, con los criterios del nuevo marco normativo, teniendo en cuenta las cuentas del activo, pasivo, patrimonio y cuentas de orden; atendiendo la Resolución 484 del 17 de octubre de 2017.
3. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
4. 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 2018.
5. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.
6. Realizar seguimiento a las observaciones vigentes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.
7. Atender las denuncias asignadas.
8. Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI.
9. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

## 1.2. ALCANCE AUDITORÍA

### 1.2.1. Macroproceso: Contable y Financiero

#### 1.2.1.1. Análisis financiero

De acuerdo con lo establecido por la Contaduría General de la Nación -CGN, el año 2018 corresponde al primer año de aplicación de las NIIF-NICSP por parte de las entidades de gobierno, entre las cuales la CGN calificó al FNPSM. De conformidad con lo revelado en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018 los activos del FNPSM ascendieron a \$1.599.427.617.217, los pasivos a \$3.471.568.901.984 y el patrimonio a -\$1.872.141.284.767, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1.  
Fideicomiso Pasivo Pensional 6-3-12076 -Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio  
Estado de Situación Financiera

Cifras en pesos

Nombre	Saldo a 31 de Diciembre de 2018	Análisis Vertical
<b>Activo</b>	<b>1.599.427.617.217</b>	<b>100,0%</b>
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	950.756.592.255	59,4%
Cuentas por cobrar (neto)	261.521.600.450	16,4%
Otros Activos	387.149.424.513	24,2%
<b>Pasivo</b>	<b>3.471.568.901.984</b>	<b>100,0%</b>
Cuentas por pagar	1.382.975.957.434	39,8%
Provisiones	2.028.000.873.526	58,4%
Otros pasivos	60.592.071.025	1,7%
<b>Patrimonio</b>	<b>-1.872.141.284.767</b>	<b>100,0%</b>
Patrimonio de las entidades de gobierno	(1.872.141.284.767)	100,0%
<b>Total pasivo y patrimonio</b>	<b>1.599.427.617.217</b>	
<b>Cuentas de orden deudoras</b>		
Deudoras de control	266.889.788.176	
Deudoras por contra (cr)	(266.889.788.176)	
<b>Cuentas de orden acreedoras</b>		
Pasivos contingentes	137.232.801.982.093	
Acreedoras de control	3.853.553.040.182	
Acreedoras por contra (db)	(141.086.355.022.275)	

Fuente: FNPSM - CHIP CGN  
Cálculo: CGR

El 59,4% de los activos del Fondo corresponden a efectivo y equivalentes de efectivo, por \$950.756.592.255; el 16,4% a cuentas por cobrar (neto) y el 24,2% a otros activos. Con relación a los pasivos, el 58,4% corresponde a provisiones por \$2.028.000.873.526; el 39,8% a cuentas por pagar por \$1.382.975.957.434 y el restante 1,7% a otros pasivos por \$60.592.071.025. El FNPSM reveló \$80.847.911.140 en el patrimonio como impactos de la convergencia al marco normativo para entidades de gobierno.

### 1.2.1.2. Aplicación de Normas Internacionales de Información Financiera

De acuerdo con lo establecido por la Contaduría General de la Nación -CGN, el 2018 corresponde al primer año de aplicación de las NIIF-NICSP por parte de las entidades de gobierno, entre las cuales la CGN calificó al FNPSM.

Al respecto, en el Marco Técnico Normativo de las Notas a los Estados Financieros del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076 - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio administrado por Fiduciaria La Previsora S.A., se indica:

*“Los estados financieros han sido preparados y cumplen con lo establecido en el Nuevo 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.*

*Estos son los primeros estados financieros preparados de acuerdo con el Nuevo Marco Normativo aplicable a las entidades del gobierno general; para la conversión al nuevo marco técnico normativo la Entidad ha contemplado las excepciones y exenciones previstas en el Instructivo No. 002 de 2015 y la resolución 484 de 2017 y ha utilizado el catálogo general de cuentas para entidades de gobierno previsto en la resolución 620 de 2015 emitidos por la Contaduría General de la Nación, y descritas en la nota 4”.*

### 1.2.1.3. Muestra contable

De acuerdo con la materialidad cuantitativa establecida (\$11.995.707.129) se seleccionan las siguientes cuentas contables:

Cuadro No. 2.  
Muestra contable

			Cifras en pesos
GRUPO BALANCE	Código CGN	Nombre	Saldo a 31/12/2018
ACTIVO	1.3.84	Otras cuentas por cobrar	2.530.916.004.415
	1.3.86	Deterioro acumulado de cuentas por cobrar (CR)	-2.269.394.403.966
	1.9.09	Depósitos entregados en garantía	387.149.424.513
PASIVO	2.4.60	Créditos Judiciales	678.568.312.103
	2.4.90	Otras Cuentas por pagar	606.403.344.720
	2.7.01	Litigios y demandas	1.404.733.987.975
	2.7.90	Provisiones diversas	623.266.885.551
	2.9.02	Recursos Recibidos en administración	60.592.071.025
PATRIMONIO	3.1.06	Capital de los fondos de reservas de pensiones	2.330.783.203.961
	3.1.09	Resultados de Ejercicios Anteriores	-3.541.807.853.128
	3.1.10	Resultado del ejercicio	-741.964.546.739
	3.1.45	Impactos por la transición al nuevo marco de regulación	80.847.911.139
CUENTAS DE ORDEN	9.1.20	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	244.201.514.442
	9.1.47	Cálculo actuarial de los fondos de reservas de pensiones	136.961.295.601.977

Fuente: FNPSM - CHIP CGN



Adicionalmente y en consideración al Anexo 2 Lineamientos para realización de informes constitucionales Vigencia 2018 del documento de Políticas Institucionales y Lineamientos Estratégicos para el PDCF 2019, se incluyó la evaluación del cumplimiento del marco normativo y prueba de saldos iniciales.

## 1.2.2. Macroproceso y Presupuestal, Contractual y del Gasto

### 1.2.2.1. Presupuesto

Una de las funciones del Consejo Directivo consagrada en el numeral 5 del artículo 7 la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, señala *“Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación”*.

De acuerdo con la Ley 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 -Ley 1873 de 2017 y Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017-, le fue asignado al Ministerio de Educación Nacional los recursos que deben ser transferidos para el presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Al respecto, para la vigencia 2018, al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, le fue asignado un presupuesto inicial por \$10.584.731.779.714.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo Directivo, mediante Acuerdo No. 01 del 11 de enero de 2018, aprobó la desagregación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del FNPSM, vigencia 2018.

Cuadro No. 3.  
Presupuesto FNPSM

		Cifras en pesos
<b>POR TRANSFERENCIAS</b>		<b>9.647.089.254.904</b>
	Nación	7.515.330.704.355
	Departamentos y Municipios	2.131.758.550.549
<b>DE PROPIEDAD DEL FONDO</b>		<b>937.642.524.810</b>
	12% mesada pensional	917.965.524.810
	Rendimientos de inversión	19.677.000.000
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>		<b>10.584.731.779.714</b>

Fuente: Presupuesto FOMAG  
Elaboró: CGR

El presupuesto fue ejecutado y ajustado, presentando una adición presupuestal por \$577.000.000.000 y unas reducciones por \$32.955.395.494 con lo cual el presupuesto definitivo fue de \$ 11.128.776.384.220.

### 1.2.2.2. Ejecución Presupuestal de Ingresos

Cuadro No. 4.  
Presupuesto de ingresos. Vigencia 2018 FNPSM.

Cifras en pesos

Código	Descripción del rubro	Apropiación final	Ejecución Acumulada	%	Saldo presupuestal
021111001	El 12% de cada mesada pensional, incluidas las adiciones, como aporte de los pensionados.	917.965.524.810	971.118.832.510	105,8	53.153.307.700
021111002	Rendimientos de Inversión.	19.677.000.000	17.412.951.868	88,5	-2.264.048.132
021221001	El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales.	959.279.176.254	839.925.387.759	87,6	-119.353.788.496
021221002	El equivalente a una doceava (8.33%) anual liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.	1.110.173.999.319	972.045.833.932	87,6	-138.128.165.387
021221003	El 12% de aporte patronal adicional para Salud y Pensiones de la Ley 812 de 2003.	1.367.722.101.254	1.367.722.101.254	100,0	0
021221004	Recursos disponibles aporte Nación-Incorporación previa revisión faltante Cesantías.	617.435.576.044	617.435.576.044	100,0	0
021221005	Aporte revisión corte de cuentas Nación para Pensiones	3.455.382.981.710	3.455.382.981.710	100,0	0
021221006	Aporte Convenio Caldas, Quindío y Sucre	5.336.869.773	0	0,0	-5.336.869.773
021222001	El 4% del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo.	467.923.879.781	468.796.141.411	100,2	872.261.630
021222002	Cuotas personales de inscripción equivalente a 1/3 del primer sueldo mensual devengado y 1/3 de sus posteriores aumentos.	32.955.395.493	46.169.205.680	140,1	13.213.810.187
021222003	Amortización Deuda de los entes territoriales.	1.707.000.000.000	1.710.131.526.029	100,2	3.131.526.029
	Cuotas partes pensionales, padres cotizantes, ing x desagregar.	0	27.060.563.950	0,0	27.060.563.950
021222001	El 4% adicional del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo, de la Ley 812 de 2003.	467.923.879.781	468.796.141.411	100,2	872.261.630
<b>TOTAL INGRESOS</b>		<b>11.128.776.384.220</b>	<b>10.961.997.243.558</b>	<b>98,5</b>	<b>-166.779.140.662</b>

Fuente: Presupuesto FOMAG, Elaboró: CGR

### 1.2.2.3. Presupuesto de Gastos

El presupuesto de gastos de la entidad y su ejecución, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5.  
 Presupuesto de Gastos Vigencia 2018  
 Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Cifras en pesos

Descripción del rubro	Apropiación inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación final	Reservas constituidas	cuentas por pagar
		Adiciones	Reducciones			
Contratos de Servicios Médicos.	1.725.530.357.682	0	232.877.708.341	1.958.408.066.023	425.057.069.419	28.845.240.806
Auxilios, Indemnizaciones y Seguros	78.560.140.143	0	0	78.560.140.143	29.971.253.079	9.821.800.087
Para Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.	177.205.267.029	0	3.000.000.000	180.205.267.029	17.792.785.673	0
Pensiones	6.650.493.046.677	577.000.000.000	106.429.210.645	7.121.063.836.032	300.000	126.014.320
Cesantías Definitivas.	739.131.185.245	0	236.000.000.000	503.131.185.245	41.804.070.803	2.857.963.646
Cesantías Parciales.	873.386.861.451	0	106.466.800.818	979.853.662.269	42.206.351.171	4.870.482.969
Intereses sobre Cesantías.	277.495.421.857	0	-32.870.694.008	244.624.727.849	0	1.203.724
Comisión Contrato de Fiducia	57.249.499.996	0	0	57.249.499.996	0	3.245.247.774
Renovación licencias Oracle	51.479.633	0	0	51.479.633	0	0
Digitalización de expedientes	4.000.000.000	0	0	4.000.000.000	3.385.784.753	4.058.705
Asesoría Legal y Técnica	0	0	0	0	0	0
Recaudo de cartera	1.500.000.000	0	0	1.500.000.000	0	0
Actualización Calculo Actuarial	128.520.001	0	0	128.520.001	0	0
Partida por distribuir	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>10.584.731.779.714</b>	<b>577.000.000.000</b>	<b>-32.955.395.494</b>	<b>11.128.776.384.220</b>	<b>560.217.614.898</b>	<b>49.772.012.032</b>

Fuente: Presupuesto FOMAG

Elaboró: CGR

#### 1.2.2.4. Muestra presupuestal

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

Cuadro No. 6.  
 Muestra Presupuestal  
 Cifras en pesos

EJECUCIÓN	CODIGO RUBRO PRESUPUESTAL	CONCEPTO	VIGENCIA ACTUAL
			MONTO DEFINITIVO
PRESUPUESTO INGRESOS	021221004	Recursos disponibles aporte Nación-Incorporación previa revisión faltante Cesantías	617.435.576.044
	021222003	Amortización Deuda de los entes territoriales	1.707.000.000.000
PRESUPUESTO DE GASTOS	031111001	Contratos de Servicios Médicos.	1.958.408.066.023
	031211001	Pensiones	7.121.063.836.032
	031211002	Cesantías Definitivas.	503.131.185.245
	031211006	Cesantías Parciales.	979.853.662.269
	031211008	Intereses sobre Cesantías.	244.624.727.849

Fuente: Presupuesto FOMAG

Elaboró: CGR

Los anteriores rubros se evaluaron de manera selectiva cada uno de ellos y bajo la normatividad que aplica en el FNPMs en materia presupuestal: Ley 91 de 1989; Decreto 196 de 1995; Ley 715 de 2001; Ley 812 de 2003 y Concepto de la Dirección General de la Nación, así como los procedimientos y ejecución del contrato de Fiducia.

### 1.2.3. Contratación

Verificada la contratación suscrita por el FNPSM se seleccionaron los siguientes contratos:

Cuadro No. 7.  
Muestra contratos de salud  
Cifras en pesos

Contratista	Número de contrato	Identificación del contratista	Objeto	Valor contrato	Valor pagado presupuesto 2018	Supervisor del contrato
UNIÓN TEMPORAL DEL NORTE R5 REGION 5	12076-008-2017	9011269091	CONTRATACIÓN DE ENTIDADES QUE GARANTICEN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PLAN DE ATENCIÓN INTEGRAL Y LA ATENCIÓN MÉDICA DERIVADA DE LOS RIESGOS LABORALES PARA LOS AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO EN EL TERRITORIO NACIONAL, ASUMIENDO Y GESTIONANDO EL RIESGO EN SALUD, OPERATIVO Y FINANCIERO QUE DEL CONTRATO SE DERIVE. PARA LA REGIÓN 5 INTEGRADA POR LOS DEPARTAMENTOS DE CÓRDOBA, SUCRE Y BOLÍVAR, POR LAS RAZONES CONTENIDAS EN EL INFORME DE EVALUACIÓN PUBLICADO EL 17 DE OCTUBRE DE 2017, Y RECOMENDADO POR EL CONSEJO DIRECTIVO DEL FOMAG EL 25 DE OCTUBRE DE 2017.	\$649.682.918.050,00	\$169.078.358.097,94	Gerente de Servicios de Salud
REDVITAL UT REGION 8	12076-010-2017	9011269383	CONTRATACIÓN DE ENTIDADES QUE GARANTICEN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PLAN DE ATENCIÓN INTEGRAL Y LA ATENCIÓN MÉDICA DERIVADA DE LOS RIESGOS LABORALES PARA LOS AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO EN EL TERRITORIO NACIONAL, ASUMIENDO Y GESTIONANDO EL RIESGO EN SALUD, OPERATIVO Y FINANCIERO QUE DEL CONTRATO SE DERIVE. PARA LA REGIÓN 8 INTEGRADA POR LOS DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA Y CHOCÓ, POR LAS RAZONES CONTENIDAS EN EL INFORME DE EVALUACIÓN PUBLICADO EL 17 DE OCTUBRE DE 2017, Y RECOMENDADO POR EL CONSEJO DIRECTIVO DEL FOMAG EL 25 DE OCTUBRE DE 2017.	\$706.231.612.202,00	\$204.719.516.341,22	Gerente de Servicios de Salud
UNIÓN TEMPORAL SERVISALUD SAN JOSÉ REGION 10	12076-013-2017	9011275210	CONTRATACIÓN DE ENTIDADES QUE GARANTICEN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PLAN DE ATENCIÓN INTEGRAL Y LA ATENCIÓN MÉDICA DERIVADA DE LOS RIESGOS LABORALES PARA LOS AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO EN EL TERRITORIO NACIONAL, ASUMIENDO Y GESTIONANDO EL RIESGO EN SALUD, OPERATIVO Y FINANCIERO QUE DEL CONTRATO SE DERIVE. PARA LA REGIÓN 10 INTEGRADA POR LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS, AMAZONAS Y VICHADA, POR	\$882.022.928.663,00	\$261.824.266.099,56	Gerente de Servicios de Salud

Contratista	Número de contrato	Identificación del contratista	Objeto	Valor contrato	Valor pagado presupuesto 2018	Supervisor del contrato
			LAS RAZONES CONTENIDAS EN EL INFORME DE EVALUACIÓN PUBLICADO EL 17 DE OCTUBRE DE 2017, Y RECOMENDADO POR EL CONSEJO DIRECTIVO DEL FOMAG EL 25 DE OCTUBRE DE 2017			
CERTICAMARA S.A.	12076-002-2017	8300844337	CONTRATAR UNA EMPRESA ESPECIALIZADA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN CERTIFICADA CON FINES PROBATORIOS, QUE SE ENCARGUE DE PROCESAR LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE A TODO EL PROCESO DE TRÁMITE DE SOLICITUDES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, HOJAS DE REVISIÓN Y ORDENES DE PAGO DE LOS TITULARES DEL DERECHO EN LOS ENTES TERRITORIALES CERTIFICADOS EN EDUCACIÓN, AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, LO ANTERIOR ADMINISTRADO A TRAVÉS DE UNA PLATAFORMA ELECTRÓNICA QUE PERMITA EL ACCESO A DICHA INFORMACIÓN A LOS FUNCIONARIOS DEL FOMAG Y DE LOS ENTES TERRITORIALES CERTIFICADOS EN EDUCACIÓN, QUE GARANTICE LA AUTENTICIDAD DE LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS CON EL FIN DE QUE GOZEN DE VALOR PROBATORIO.	3.499.897.814,00	3.499.897.814,00	Gerencia Operativa Dirección de Prestaciones Económicas
D&G CONSULTORES	12076-001-2018	8300630287	PRESTAR LOS SERVICIOS DE AUDITORÍA INTEGRAL ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y MÉDICA A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD DEL MAGISTERIO (ENTIDADES QUE GARANTIZAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PLAN DE ATENCIÓN INTEGRAL Y LA ATENCIÓN MÉDICA DERIVADA DE LOS RIESGOS LABORALES PARA LOS AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO EN EL TERRITORIO NACIONAL, ASUMIENDO Y GESTIONANDO EL RIESGO EN SALUD, OPERATIVO Y FINANCIERO QUE DEL CONTRATO SE DERIVA), UBICADOS EN LAS DIFERENTES REGIONALES DEL TERRITORIO NACIONAL.	42.454.880.140,00	7.494.706.337,00	DIRECTOR DE PROCESOS ASISTENCIALES.
<b>TOTALES</b>				<b>\$2.283.892.236.869,00</b>	<b>\$646.616.744.689,72</b>	

Fuente: FNPSM, Elaboró: CGR

### 1.3. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El artículo 3 de la Ley 91 de 1989 dispuso lo siguiente:

Créase 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. 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.

Ahora bien, conforme con el criterio orgánico y funcional que se desprende del contenido de la Ley 91 de 1989 y que en su artículo 6 ibídem, que de modo particular expresa la forma de su composición, se puede extractar que existe un esquema de

responsabilidad compartida frente a quienes lo integran, esto por cuanto el legislador lo estableció en su génesis, así:

*“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 en desarrollo de esta normativa, 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, Capítulo II Artículos 2, 3 y 4 del Decreto 2831 de 2005).

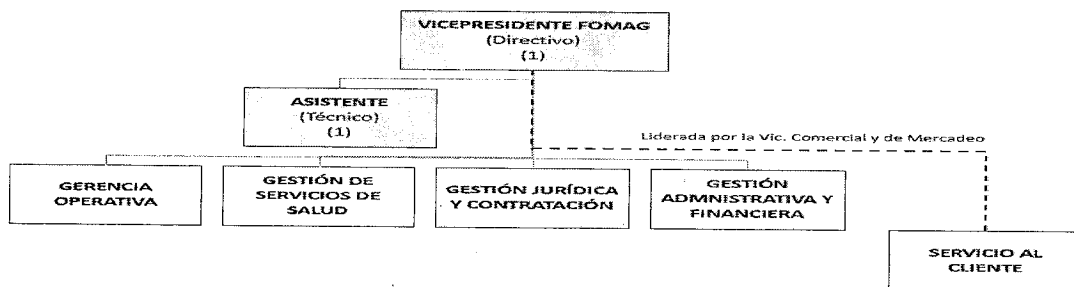
- De conducción o manejo, representado en la entidad Fiduciaria, que conforme al contrato de fiducia mercantil administra los recursos del fondo. (Artículo 3 Ley 91 de 1989 y Artículo 5 del Decreto 2831 de 2005).

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 múltiples ocasiones, una de ellas mediante Otrosí del 22 de junio de 2017.

## Estructura Funcional

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

Gráfico N° 2. Restructuración funcional FOMAG



(fiduprevisora)  
S.A.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
FIDUPREVISORA S.A.

Fuente: FOMAG 2018

La gestión de la anterior estructura funcional se realiza mediante los siguientes procesos:

**Afiliaciones:** registrar a los docentes vinculados al servicio educativo estatal, administrar la base de datos, el recaudo de los aportes y pasivos prestacionales. Generar pagos derivados de los servicios prestados por el Fondo, todo enmarcado dentro de las condiciones del contrato de fiducia suscrito con el Ministerio de Educación Nacional.

**Prestaciones Económicas:** garantizar el estudio de expedientes con el objeto de aprobar o negar las prestaciones económicas de los docentes activos y

pensionados: pensiones, cesantías, intereses a las cesantías, incapacidades, auxilios.

Administración de servicios de salud: realizar la contratación y supervisión de los prestadores de servicios médicos, garantizando la prestación de los servicios de salud a los docentes activos y pensionados.

Gestión jurídica y contratación: gestionar la contratación derivada con recursos del FNPSM, consistente en digitalización de expedientes, defensa judicial en casos previamente aprobados por el Consejo Directivo.

Pagos: Es el proceso que se surte para la cancelación de prestaciones económicas, servicios de salud y demás obligaciones una vez cumplan los requisitos exigidos por la normatividad vigente.

### **Objetivos Legales**

Conforme al contenido del artículo 5 de la Ley 91 de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.
2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.
3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.
4. Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes.
5. Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

Para el cumplimiento de los objetivos antes descritos, el artículo 8 de la Ley 91 de 1989 señala que el presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio estará constituido por los siguientes recursos:

1. El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo.



2. Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos.
3. El aporte de la Nación equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes.
4. El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.
5. El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo incluidas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados.
6. El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4 de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda nómina que les pague la Nación por servicios personales.
7. El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio.
8. Las sumas que debe recibir de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año.
9. Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que concedan.
10. Los recursos que reciba por cualquier otro concepto.

En cabeza de la Vicepresidencia del FNPSM está la misión de 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 contraída en los contratos.

Por lo anterior, las actividades de las áreas que componen esta Vicepresidencia están:

• *Dirección de Afiliaciones y Recaudos*

Según la normatividad establecida se conciben diferentes tipos de vinculación del docente al FOMAG, como se observa a continuación:

Cuadro No. 8.  
Tipos de vinculación docentes

LEY 91 DE 1989	TERRITORIALES DECRETO 196 DE 1995 Convenios Interadministrativos Decreto 2370 de 1997 - Requisitos afiliación	TERRITORIALES CIRCULAR No. 008 de 1996 MEN - Vinculados sin pasivo prestacional	DECRETO 3752 DE 2003
TIPOS DE VINCULACION	TIPOS DE VINCULACION	TIPOS DE VINCULACION	TIPOS DE VINCULACION
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacionales</li> </ul> <p>Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Docentes transferencia FNA</li> <li>Nacionalizados</li> </ul> <p>Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 01 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975</p>	<p>Departamentales</p> <p>Municipales</p> <p>Distritales</p>	<p>Departamentales</p> <p>Municipales</p> <p>Distritales</p>	<p>Departamentales</p> <p>Municipales</p> <p>Distritales</p>
FUENTE DE RECURSOS	FUENTE DE RECURSOS	FUENTE DE RECURSOS	FUENTE DE RECURSOS
<p>Situado Fiscal</p> <p>Hoy Sistema General de Participaciones</p>	<p>Financiados 100 % Nación</p> <p>Cofinanciados: 30 % E.T. 70% Nación</p> <p>Recursos Propios 100% E.T.</p>	<p>Recursos Propios 100%</p>	<p>Sistema General de Participaciones</p>

Decreto 1075 de 2015- Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

Fuente: Fomag 2018

De conformidad con el Decreto 3752 de 2003, al FNPSM se deben afiliar:

Artículo 1. Personal que debe afiliarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Los docentes del servicio público educativo que estén vinculados a las plantas de personal de los entes territoriales deberán ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, previo el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en los artículos 4° y 5° del presente decreto, a más tardar el 31 de octubre de 2004.

Parágrafo 1°. La falta de afiliación del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio implicará la responsabilidad de la entidad territorial nominadora por la totalidad de las prestaciones sociales que correspondan, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y disciplinarias a que haya lugar.

Parágrafo 2°. Los docentes vinculados a las plantas de personal de las entidades territoriales de manera provisional deberán ser afiliados provisionalmente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mientras conserve su nombramiento provisional.

*Dirección, Afiliaciones y Recaudos.* Las actividades realizadas por el área son:

- a. Afiliación de docentes al Fondo del Magisterio
- b. Pagos y reprogramaciones a docentes pensionados
- c. Pago de todas las prestaciones aprobadas
- d. Recaudos de cuotas partes por pagar
- e. Recaudo de recursos prestacionales
- f. Recaudo por los entes territoriales por concepto de:
- g. Previsión social
- h. Salud
- i. Cuota de afiliación
- j. Cesantías

*Dirección de Prestaciones Económicas*

- a. Aprobación de prestaciones
- b. Pensiones
- c. Cesantías
- d. Intereses de cesantías
- e. Auxilios
- f. Trámites de reembolso por incapacidad
- g. Atención acciones de tutela

En el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, actualmente se encuentran afiliados: Docentes Activos, Pensionados, Beneficiarios y Beneficiarios y beneficiarios de Sustitución Pensional.

En cuanto al proceso de afiliación de docentes, durante la vigencia 2018, el FNPSM dando cumplimiento circular del mes de octubre de 2013 expedida por el Ministerio de Educación Nacional descarga de los archivos planos de afiliaciones del personal docente a través del Sistema Humano para todas las entidades que se encuentran en el proyecto de modernización de las Secretarías de Educación. Las demás entidades siguen reportando normalmente hasta la entrada en producción del aplicativo PANDA.

En el año 2018 con corte al 31 de diciembre, el FNPSM registró 38.117 afiliaciones de docentes:

Cuadro No. 9.

Docentes afiliados a 31 de diciembre de 2018 de las Secretarías de Educación Certificadas

Diciembre 31 de 2018						
MES	PERIODO DE PRUEBA	PLANTA TEMPORAL	PROPIEDAD	PROVISIONAL VACANTE DEFINITIVA	PROVISIONAL VACANTE TEMPORAL	TOTAL
ENERO	4	1.470	9	1.175	873	3.531
FEBRERO	7	393	1.171	1.126	2.491	5.188
MARZO	1	10	2	163	304	480
ABRIL	1.003	62	30	1.507	2.702	5.304
MAYO	2.706	73	17	710	2.010	5.516
JUNIO	1.218	51	8	244	808	2.329
JULIO	1.916	60	9	358	2.024	4.367
AGOSTO	528	7	1.807	861	15	3.218
SEPTIEMBRE	234	29	13	368	1.664	2.308
OCTUBRE	261	51	54	600	2.497	3.463
NOVIEMBRE	126	28	9	266	1.531	1.960
DICIEMBRE	29	41	8	68	307	453
<b>TOTAL</b>	<b>8.033</b>	<b>2.275</b>	<b>3.137</b>	<b>7.446</b>	<b>17.226</b>	<b>38.117</b>

Fuente: Informe Anual de gestión 2018. Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Elaboró: CGR

Sin embargo, el total de docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con corte a 31 de diciembre de 2018 corresponde a 328.665, educadores al servicio estatal vinculados en las 95 entidades territoriales certificadas.

### Prestaciones Económicas

El estudio de prestaciones económicas se refiere al procedimiento interno adelantado por la entidad fiduciaria con el fin de aprobar o negar el reconocimiento de las prestaciones económicas remitidas por las Secretarías de Educación Certificadas, en relación con las solicitudes efectuadas por los docentes; así como efectuar el estudio de fallos judiciales y solicitudes para el reconocimiento y pago de sanciones moratorias por vía administrativa en el caso de cesantías. El referido proceso se adelanta en tres etapas, radicación, estudio y envío.

El proceso para el estudio de prestaciones económicas durante el año 2018 fue realizado de manera física y digital. Física producto de la remisión de prestaciones de trámite normal (pensiones, auxilios, cesantías) efectuada por las Secretarías de Educación Certificadas, a través de correo certificado o en caso de tratarse de fallos judiciales y sanciones moratorias por vía administrativa. Procedimiento que se adelantó de manera tangencial o paralela, durante el periodo de implementación del proceso de digitalización de expedientes y de manera plena al momento de la interrupción de dicho proceso.

El proceso digitalización de prestaciones económicas con fines probatorios fue desarrollado durante el 2018 a través de dos plataformas en línea: Certigestor administrado por la firma Certicámara que operó desde el 01 de enero de 2018

hasta el 30 de abril de 2018 y la plataforma OnBase administrada por la firma Cadena Courier que inició su operación a partir del 19 de septiembre de 2018. El aplicativo de digitalización OnBase en un software en línea, diseñado por procesos, conforme al ámbito competencial de las Secretarías de Educación Certificadas y la Fiduprevisora. En esa medida cada actividad es asignada a un usuario que cuenta con un(os) rol(es) específico(s) para que la misma sea gestionada a través de dicha plataforma, razón por la cual las acciones de digitalización, aprobación, firma, negación, adjuntar evidencias documentales, remisión para pago, entre otras, se realizan de manera electrónica dentro del sistema, con lo cual se minimiza el tiempo de envío de documentos físicos, se evita la impresión innecesaria de papel y se logra mayor trazabilidad del proceso.

### Prestaciones Económicas Radicadas FNPSM

El total de prestaciones económicas recibidas y cargadas en el aplicativo interno de registro y estudio de prestaciones económicas manejado por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales (FOMAG II) durante la vigencia 2018, con independencia de las N veces<sup>1</sup>, corresponde a 140.156 prestaciones (1.603 auxilios, 114.299 cesantías y 24.254 pensiones), tal como se discrimina en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 10.

Prestaciones recibidas y cargadas Fomag													
Tipo Prestacion	Ene	Feb	Marz	abr	May	Jun	Jul	Agos	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Auxilios	78	142	102	118	136	104	141	165	150	150	173	144	1603
Cesantías	2307	4924	5707	9556	13275	10787	10693	15103	9448	13155	9416	9928	114299
Pensiones	1201	2133	1968	2412	2287	1754	1995	2076	2306	2376	2166	1580	24254
Total	3586	7199	7777	12086	15698	12645	12829	17344	11904	15681	11755	11652	140156

Fuente Anexo técnico bases 2018

### Fallos

De las 140.156 prestaciones recibidas en el 2018, 59.621 corresponden a Fallos que fueron radicados y/o cargados en el aplicativo FOMAG, tal como se discrimina en la siguiente tabla. Resulta pertinente precisar que en la cantidad de fallos de cesantías radicadas (55.289) se cuentan tanto los fallos judiciales como las sanciones moratorias por vía administrativa.

Cuadro No. 11.

Fallos cargados Fomag	
Prestaciones	año 2018
Auxilios	2
Cesantías	55.289
Pensiones	4.330
Total	59.621

Fuente: Anexo técnico 2018

## Prestaciones Económicas Estudiadas

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 se efectuaron 131.470 estudios de prestaciones económicas, lo cual fue realizado a través de la firma externa de sustanciación LIQUIDACIONES MJM S.A.S, contratada con el objeto de realizar el cálculo y liquidación de prestaciones sociales en regímenes especiales o de excepción; así como en la solución de situaciones laborales individuales.

Dentro de los 131.470 estudios realizados por la firma externa de sustanciación se tienen en cuenta tanto las prestaciones pendientes de trámite en el 2017 como las N Veces. De igual manera, resulta pertinente precisar que en la cantidad de fallos estudiados se cuentan tanto los fallos judiciales, como las sanciones moratorias por vía administrativa por concepto de cesantías.

## Intereses a las Cesantías 2018

En el año 2018 se asignaron recursos por \$244.624.727.849, para el pago de intereses de cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que su liquidación es por anualidad. La ejecución a 31 de diciembre de 2018 fue de \$244.478.039.975, que corresponde al 99,27% del valor apropiado.

Así mismo, se precisa que inicialmente se apropiaron \$ 277.495.421.857, ya que se esperaba la remisión de la totalidad de reportes vigencias anteriores por parte de las Entidades Territoriales, sin embargo, al no recibir esta información se realizó el traslado de \$ 32.870.694.008 para el rubro de cesantías, razón por la cual el valor apropiado final para el pago de los intereses a las cesantías fue de \$244.624.727.849.

## Nóminas

A corte diciembre de 2018 se procesaron 4 nóminas de intereses a las cesantías a docentes vinculados las cuales se discriminan de la siguiente manera:

Cuadro No. 12.  
Nóminas de intereses a las cesantías 2018

No de Cedula	Fecha de Pago	Valor
296.538	28-mar-18	240.855.251.697
1.201	31-may-18	1.092.516.314
853	31-ago-18	961.586.827
1.577	10-dic-18	1.568.685.137
<b>300.169</b>		<b>244.478.039.975</b>

Fuente: FNPSM

A corte diciembre de 2018 se programaron 7 nominas adicionales a beneficiarios de docentes fallecidos por un valor total de \$17.449.621.

Es necesario precisar que en la primera nómina de intereses del año 2018 se incluyó y proceso los reportes de cesantías remitidos por las 95 Secretarías de Educación situación con lo cual se garantizó el proceso de pago para todo el territorio nacional, disminuyendo quejas por parte de los educadores y operatividad para las siguientes nóminas, así mismo se realizó el pago de los intereses con abono a las cuentas de nómina reportadas por las Secretarías de Educación a un 88% docentes activos. Lo anterior disminuyó las quejas de los educadores por sitios de pago y también disminuyó la solicitud de reprogramaciones por no cobro oportuno de los recursos.

A corte 31 de diciembre de 2018 se procesaron 325.025 reportes de cesantías, un 5.5% más que el 2017 donde se procesaron un total de 306.998 reportes, situación que tiene su explicación en el incremento de remisión de reportes de vigencias anteriores por parte de las Entidades Territoriales Certificadas.

Al iniciar el año 2018 se identificó un aproximado de 79.200 reportes de cesantías de vigencias anteriores al 2017, información que las 95 Entidades Territoriales Certificadas no han remitido al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el pago de intereses a las cesantías, a diciembre de 2018 se identificó un aproximado 65.000 reportes de vigencias anteriores sin reportar lo cual tiene su explicación en el seguimiento puntual que se está realizando a cada Entidad Territorial para la remisión de la información.

### **Dirección de Servicios en Salud**

La Gerencia de Servicios de Salud, realiza actividades que contribuyen al desarrollo de procesos misionales del FNPSM, implementa acciones de seguimiento y supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios de salud para docentes y sus beneficiarios, para garantizar el cumplimiento de las características de accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad para la atención en salud del Magisterio.

En el nuevo Modelo de Atención, la cobertura de servicios es ofertada a nivel nacional en 10 áreas geográficas denominadas Regiones, en las que se garantiza la prestación de servicios de baja, mediana y alta complejidad, en los municipios, departamentos o regiones mediante una red integral de prestadores de servicios propia o contratada, de acuerdo con la oferta existente.

Durante el segundo semestre del 2018, la Gerencia de Servicios de Salud, en el marco de la Resolución 4559 de 2018 y la Circular 004 de 2018, inició la transición

de la Auditoría existente, hacia una Auditoría Integral basada en riesgo focalizada en dos líneas de Supervisión:

- ✓ Seguimiento de la gestión integral del riesgo (ejecutada por firmas de auditoría externa).
- ✓ Evaluación de la gestión integral del riesgo (ejecutada por los profesionales de salud, administrativos y financieros de la Gerencia de Servicios de Salud).

Para la nueva operación y debido a las características del nuevo modelo en salud adoptado por la Fiduprevisora S.A. se reorganizaron las regiones, dando inicio a los contratos suscritos a partir de las Invitaciones Públicas 002 de 2017 y 006 de 2017.

Para hacer más eficiente la operación, ampliar coberturas geográficas y asegurar la integridad y continuidad de la atención, se reorganizó el país en diez (10) regiones como se observa a continuación:

Cuadro No. 13.  
Contratos y regiones nuevo modelo de salud

Reg.	Contratista	Departamentos	No. Contrato	Fecha inicial	Fecha final
1	Ut Temporal Tolihuala	Tolima HUILA	12076-012-2017	23/11/2017	22/11/2021
2	Cosmitet Ltda Corporación de Servicios Médicos Internacionales Them Y Cia Ltda.	Valle Del Cauca Cauca	12076-006-2017	23/11/2017	22/11/2021
3	Unión Temporal Salud Sur 2	Nariño Caquetá Putumayo	12076-011-2017	23/11/2017	22/11/2021
4	Unión Temporal Medisalud Ut	Casanare Boyacá Meta	12076-002-2018	1/03/2018	28/02/2022
5	Unión Temporal del Norte Región 5	Córdoba Sucre Bolívar	12076-008-2017	23/11/2017	22/11/2021
6	Organización Clínica General del Norte	Magdalena	12076-007-2017	23/11/2017	22/11/2021
7	Ut Red Integrada Foscal Cuv	Santander Norte De Santander Arauca Cesar	12076-003-2018	1/03/2018	28/02/2022
8	Red Vital Ut	Antioquia Choco	12076-010-2017	23/11/2017	22/11/2021
9	Cosmitet Ltda Corporación De Servicios Médicos Internacionales Them Y Cia Ltda.	Caldas Quindío Risaralda	12076-009-2017	23/11/2017	22/11/2021
10	Unión Temporal Servisalud San José	Cundinamarca Bogotá D.C. Vichada Vaupés Guainía	12076-013-2017	23/11/2017	22/11/2021

Fuente: Operación Prestación De Servicios De Salud 2017 Nuevo Modelo En Salud.



## Defensa Judicial

De acuerdo con el riesgo de pérdida del proceso, el FNPSM registra en la cuenta Provisiones – Litigios y Demandas un saldo a 31/12/2018 de \$1.404.733.987.974, en cuentas de orden \$244.201.514.441 y en los estados financieros no se revelan 411 procesos con pretensiones por \$75.665.216.863, debido a que se calificaron con riesgo remoto. Las pretensiones de estos procesos corresponden principalmente a solicitudes para el reconocimiento de pensión de jubilación, vejez o invalidez, sanción por mora en el pago tardío de cesantías parciales o definitivas, reajustes y reliquidaciones.

Cuadro No. 14.  
Calificación del riesgo de los procesos judiciales en contra del FNPSM  
a 31 de diciembre de 2018

Cifras en pesos

CALIFICACION	Cantidad de procesos	VALOR DE LA PRETENSIÓN / CUANTIA	CUENTA CONTABLE
Probable	42534	1.404.733.987.974,66	PROVISIONES
Posible	3392	244.201.514.441,00	CUENTAS DE ORDEN
Remoto	411	75.665.216.863,99	NO SE REVELA
<b>TOTAL</b>	<b>46337</b>	<b>\$1.724.600.719.279,65</b>	

Fuente: Fidupervisora-FNPSM  
Elaboró: CGR

Con relación a los pagos efectuados durante la vigencia 2018 por fallos ejecutoriados, el Fondo relaciona 9.831 procesos por \$183.243.103.457, de los cuales \$64.148.291.044, que representan el 35%, corresponden a fallos por ajuste a la pensión de jubilación; y \$34.061.315.051, que representan el 19% del total pagado, a fallos por concepto de ajuste a la cesantía parcial por compra.

## 1.4. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

### 1.4.1. 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: 3°. 4°. y 6°.

*3°. GESTION 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.*

*ARTICULO 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.*

*ARTICULO 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 las contralorías.*

- 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.*

#### **1.4.1.1. 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<sup>1</sup> 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;*

<sup>1</sup> Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones

## 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

#### 2.1. Reconocimiento

2. 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.*

*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. (...)

#### 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

## 7. POLÍTICAS

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 período 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 presupuestal" 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 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. 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 cancelar la 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 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.*

- 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 medibles 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 vócer 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 bancarias 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 actuariales. 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 actuariales 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 período contable y revelarán las obligaciones contingentes a través del valor del cálculo actuarial de las mismas.

#### 1.4.1.2. Criterios presupuestales

El artículo 209 de la constitución política de Colombia señala:

*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, en su artículo 15 relacionado con los principios del Sistema presupuestal señala:

**ARTICULO 15. UNIVERSALIDAD.** *El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55. inciso 3o. Ley 225/95, artículo 22).*

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, indica:



*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.*

Dentro de las políticas presupuestales aplicables por el FNPSM durante la vigencia de 2018, se encuentra el procedimiento “Registro, control y reporte de la ejecución presupuestal FOMAG”, el cual tiene como objeto:

*Garantizar el correcto registro y control sobre la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos del Patrimonio Autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con el presupuesto desagregado aprobado por el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de realizar una estricta vigilancia sobre el mismo.*

Del mismo modo, dicho procedimiento señala en cuanto a las Políticas y Lineamientos que:

*Mediante el Módulo de Compras (PO) y Control de compromisos, (KK) el aplicativo People Soft permite registrar el presupuesto previamente aprobado y corresponde al responsable de presupuesto, efectuar el seguimiento a las transacciones con origen definido, de tal forma que se asegure el control de los gastos, el seguimiento a las transacciones con origen definido, de tal forma que se asegure el control de los gastos, el seguimiento a los ingresos y efectuar el control de la disponibilidad presupuestal.*

Una de las funciones del Consejo Directivo del FNPSM consagrada en el numeral 5 del artículo 7 la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, le corresponde:

*Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación*

El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante Acuerdo No 01 del 11 de enero de 2018:

*(...) aprueba la desagregación del Presupuesto de Ingresos y gastos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2018*

El parágrafo 2 del Decreto No. 1655 de 2015, relacionado con la Seguridad y Salud en el Trabajo para los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en cuanto al reconocimiento de pensión de invalidez, señala:

*A los educadores que se les ha reconocido pensión de invalidez se les realizará valoración médica cada (3) tres años con el propósito de aumentar su cuantía, disminuirla, mantenerla o declarar extinguida la pensión.*

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, indica:

*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.*

#### **1.4.2. Identificación del título de cada estado incluido en los estados financieros**

Los Estados Financieros del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A., por la vigencia fiscal 2018, comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados y el Estado de Cambios en el Patrimonio.

#### **1.4.3. Resumen de políticas contables significativas y otra información explicativa**

##### **Políticas contables significativas**

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 exigibles 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:*

- 1. 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.*

- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*
- 6. 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.*
- 7. 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.*

- 8. 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.*
- 9. 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.*
- 10. Diversas: Representa valor de un embargo aplicado de la cuenta bancaria del Banco BBVA No 309004422 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 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 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 bancarias 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 bancarias 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.*

*e. 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.*

*f. 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.*

*g. 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.*

*h. 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.*
- i. *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.*

#### *I. 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”.*

#### **1.4.4. Periodo que cubre los estados financieros auditados**

Los Estados Financieros del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A., corresponden a la vigencia fiscal 2018 con corte a 31 de diciembre.

#### **1.5. 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 por, 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 la opinión de auditoría.

## **2. RESULTADO 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 Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Administrado por Fiduciaria la Previsora S.A. y la presentación de los estados financieros en conjunto.

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 2018, 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, conciliación de información entre las diferentes áreas del FNPSM y con el Ministerio de Educación Nacional 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 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.

Las incertidumbres se presentan en las cuentas 1384 Otras cuentas por Cobrar, 1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar, 1909 Depósitos Entregados en Garantía, 2460 Créditos Judiciales, 2710 Litigios y Demandas, 249015 Obligaciones pagadas por terceros y 279090 Otras Provisiones Diversas.

#### **2.1.2. Opinión Estados Contables – Abstención**

De conformidad con los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría Financiera, la CGR se abstiene de dar opinión acerca de si los estados financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FNPSM, presentan o no razonablemente la situación financiera a 31 de diciembre de 2018 y los resultados

de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, y si se encuentran 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.

### **2.1.3. Principales resultados contables**

- **Otras Cuenta por Cobrar (1384)**

A 31 de diciembre de 2018, en los Estados Financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FNPSM se registra un saldo de \$261.521.600.449,61.

A las cuotas partes pensionales por cobrar en cuantía de \$2.161.184.232.517,31, que representan el 95.21% de las Cuentas por Cobrar, las cuales, según información suministrada por el FNPSM, datan desde el año 1992, se les calculó el deterioro de acuerdo con las políticas establecidas en el Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG y, teniendo en cuenta la fecha de emisión de la cuenta de cobro.

Respecto a las Cuentas por Cobrar se evidenciaron situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo reportado en el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018, por la imposibilidad de obtener evidencia suficiente que soporte el registro contable de cuotas partes por cobrar.

Se evidenció incumplimiento de lo establecido en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto Nacional 1337 de 2016, mediante el cual se ordena la supresión de cuotas partes pensionales para entidades del orden nacional.

- **Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar (Cuenta 1389)**

De acuerdo con el Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG, el deterioro se determinará sobre el saldo de la cartera por concepto y por tercero según la cuenta de cobro más antigua. Así mismo, se reconocerá en forma separada como un menor valor de la cuenta por cobrar, afectando el gasto del período.

En las Notas a los Estados Financieros se revela que para determinar la política del deterioro, se realizó el análisis teniendo en cuenta la edad de la cartera al cierre de la vigencia 2015, 2016 y primer semestre de 2017, donde se observó que el comportamiento de la calificación de las cuentas por cobrar, en un 99% ha sido con

vencimiento superior a seis (6) meses, de igual manera se analizó la gestión de cobro y la problemática que existe frente al cobro persuasivo, lo cual refleja en un porcentaje de recaudo del 1.27% del total de la cartera para el primer semestre de 2017.

Analizadas las cuotas partes pensionales por cobrar, la carencia de soportes documentales, el resultado de la circularización, la antigüedad de la Cartera y la remisión de documentos para cobro coactivo, se evidenciaron deficiencias administrativas y jurídicas en la gestión de cobro de cuotas partes a favor del FNPSM, así como en el reconocimiento de hechos económicos del proceso contable, conciliación y depuración de registros contables y en los mecanismos de control diseñados por el FNPSM; hechos que afectan la calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad de la información reportada, generando incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las Cuentas por Cobrar (Cuenta 1384 Otras Cuentas por Cobrar) así como en el saldo de la cuenta 1386 - Deterioro acumulado de Cuentas por Cobrar, afectando el Resultado del Ejercicio y por ende el Patrimonio del FNPSM.

- **Efectivo de uso restringido - Cuentas bancarias con restricción (Cuenta 1132)**

Los Estados Financieros del FNPSM a 31 de diciembre de 2018 revelan cuentas bancarias que tienen restricción de los recursos por embargos. En la verificación efectuada se evidenció la deficiente gestión de defensa judicial del fondo por la no interposición de la excepción de inembargabilidad ante la autoridad de conocimiento, falta de seguimiento y control de las medidas cautelares y algunos de los embargos ordenados no se encuentran asociados a los procesos activos en contra del FNPSM, se presentan medidas cautelares ordenadas desde el año 2015 por autoridades y entidades administrativas, sin que se evidencie la gestión de defensa judicial con el fin de liberar los recursos embargados. Lo anterior genera incertidumbre en el registro y revelación de las restricciones a los recursos del Fondo.

- **Depósitos entregados en garantía (Cuenta 1909)**

Los depósitos judiciales por embargos decretados a las cuentas bancarias del Ministerio de Educación -MEN y del FNPSM, dentro de los procesos judiciales instaurados en contra del FNPSM son revelados en la cuenta Depósitos entregados en garantía, con saldo a 31 de diciembre de 2018 por \$387.149.424.512,57. El saldo de esta cuenta presenta incertidumbre debido a: al cierre de la vigencia 2018 la Fiduciaria La Previsora-FNPSM no culminó el proceso de conciliación y depuración de la cuenta, así como la identificación de éstos depósitos y procesos

a los que corresponden; la base de datos que soporta el saldo de la cuenta presenta inconsistencias en los registros de los depósitos y procesos judiciales en contra del FNPSM, dado que la información carece de calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad. Respecto a la verificación de la información con la entidad financiera encargada de la custodia de los depósitos judiciales (Banco Agrario), se presentan situaciones administrativas que no permiten establecer la veracidad y estado de los señalados depósitos judiciales. Adicional a lo anterior, se evidenciaron deficiencias en la gestión de defensa judicial, en el flujo de información que alimenta el proceso contable y en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso, tanto al interior de la Fiduprevisora-FNPSM como con el MEN.

- **Cuentas por pagar - Créditos Judiciales (Cuenta 2460)**

A 31 de diciembre de 2018, las cuentas por pagar del FNPSM por concepto de Créditos Judiciales ascienden a \$678.568.312.102,51. Con respecto a esta cuenta se determinaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre acerca de la razonabilidad del saldo: al cierre de la vigencia 2018 la Fiduciaria La Previsora-FNPSM no culminó el proceso de depuración de la cuenta; el valor que aparece registrado corresponde a la provisión de los procesos judiciales relacionados y no al valor de la transacción como lo establece la Contaduría General de la Nación – CGN-; la base de datos que soporta el saldo de la cuenta presenta inconsistencias en los registros de los procesos judiciales en contra del FNPSM con fallo, dado que la información carece de calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad. Adicionalmente, se evidencian deficiencias en la gestión judicial, en el flujo de información que alimenta el proceso contable y en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso.

- **Provisiones-Litigios y Demandas (Cuenta 2701) y Pasivos Contingentes-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Cuenta 9120)**

Las Provisiones por concepto de Litigios y demandas a 31 de diciembre de 2018 ascienden a \$1.404.733.987.974,66 y los Pasivos Contingentes por este mismo concepto a \$244.201.514.441,79. No hay certeza acerca de la razonabilidad de los saldos de dichas cuentas debido a las siguientes situaciones: la base de datos que soporta los saldos de las cuentas presenta inconsistencias en los registros de los procesos judiciales en contra del FNPSM, dado que la información carece de calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad. Adicionalmente, la CGR evidenció deficiencias en la gestión de defensa judicial del FNPSM, tales como: incremento de la litigiosidad, calificación errada de la probabilidad de pérdida del proceso, falta de impulso procesal en la representación judicial, falta de registro y actualización de los procesos en el aplicativo Ekogui, entre otros.



- **Cuentas por pagar - Obligaciones pagadas por terceros (Cuenta 249015) y Otras provisiones diversas (Cuenta 279090).**

A 31 de diciembre de 2018, las Cuentas por pagar por concepto de Obligaciones pagadas por terceros ascienden a \$287.871.235.310,86, que corresponde al valor pendiente de pago al Ministerio de Educación Nacional (MEN) por concepto de embargos efectuados a cuentas bancarias del Ministerio. Adicionalmente, con relación a dichas obligaciones, Fiduprevisora-FNPSM reconoció provisiones por \$165.501.081.646,29. Con relación a las cuentas de cobro del MEN, se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo de las cuentas señaladas: diferencias entre lo registrado contablemente y los informes presentados a la CGR y entre lo informado por el FNPSM y el MEN. Adicional a lo anterior, se evidencian deficiencias en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso, tanto al interior de la Fiduprevisora-FNPSM como con el Ministerio de Educación Nacional, en la depuración de la información contable y en los mecanismos de control implementados por el FNPSM.

- **Provisiones Diversas (2790)**

En esta cuenta se registran las facturas de alto costo, facturas de la Gerencia de Salud pendientes de auditoría y los embargos aplicados en la cuenta del MEN que están en proceso de conciliación. Una vez se realicen las auditorías correspondientes a la facturación, así como la conciliación y depuración de los saldos correspondientes a los embargos la provisión desaparecerá y convertirá en una cuenta por pagar.

Los saldos reportados en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018 por Facturación de Alto Costo por \$355.939.281,55 y las Facturas pendientes de auditoría por \$101.826.564.623 están soportados en archivos Excel aportados en el Acta de Visita Fiscal realizada el 3 de abril de 2019, los cuales fueron verificados por la Comisión Auditora.

Respecto a Embargos Ministerio en conciliación por \$165.501.081.646,29, en los archivos aportados se reportan cifras globales, generando incertidumbre total respecto al valor por cuanto no se tiene información de cada uno de ellos.

- **Recursos recibidos en administración (2902)**

Revisada a información se evidenció que los saldos reportados corresponden a los registrados en el Estado de Situación Financiera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así:

A 31 de diciembre de 2018, el saldo de la cuenta es de \$60.592.071.024,82 y según Notas a los estados financieros dicho rubro corresponde a:

“(…) 10. OTROS PASIVOS

El siguiente es el detalle de otros pasivos:

	31 de diciembre de 2018
Fondo de distribución de riesgo para eventos de alto costo (a)	\$ 60.621.947.507,39
Alto Costo (b)	269.627.517,43
	<b>\$ 60.592.071.024,82</b>

(a) Corresponde a los recursos del fondo de distribución de riesgo para eventos de alto costo de la Invitación pública No.002 de 2017 la cual a 31 de diciembre de 2018 se encuentra vigente

(b) Corresponde a los recursos del fondo único de alto costo, según lo establecido en el apéndice 8° del proceso de selección No. LP-FNPSM 003-2011, al 31 de diciembre de 2018 la relación contractual con las uniones temporales finalizó y se encuentra en proceso de liquidación”.

Solicitada la información soporte de la cuenta, se evidencia que efectivamente el saldo reflejado en los Estados Financieros es de \$60.592.071.024,82 y corresponde a los rubros detallados en las notas a los Estados Financieros.

### • Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones (3106)

En esta cuenta se registran los aportes provenientes de los giros que hace la Nación y los Entes Territoriales, se disminuye con los pagos por concepto de pensiones y cesantías, cuyo pago se registra por un valor global y el desglose lo hace FOMAG, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15.  
Detalle registro contable Capital Fondos de Reservas de Pensiones

Cifras en pesos

Código Cuenta Contable	Denominación Cuenta	Valor
	<b>Saldo inicial</b>	-1.624.303.485.402
310510002	Aportes Fideicomiso	55.480.379.543
310510005	Aportes por Devolver	-1.739.873
310510008	Ingr. Cuotas Partes Pensionales	-301.607.953.720
310510009	Deuda Pasivo Prestacional	6.457.076
310510011	Aportes Padres Cotizantes	- 872.597.819
310510014	Mesada Pensional	-971.379.513.016
310510015	Aportes Patronal SGP NAC 8,5%	-1.691.536.922.844
310510016	Aportes Patronal SGP NAC 8,33%	-1.250.043.844.733
310510021	Aporte Nación Convenio Caldas	-5.336.869.773
310510025	Aportes Nación 12% - LEY 812	-3.487.995.212.477
310510026	Aportes Nación Cesantías	-55.000.000.000
310510027	Aportes Revisión Corte de Cuentas	-305.077.494.695

Código Cuenta Contable	Denominación Cuenta	Valor
310510028	Aporte Docente SGP Nación 8%	-703.394.951.703
310510029	Cuota afiliación, incremento salarial	-39.089.509.747
310510034	Reserva para recálculo actuarial	-1.652.873.530.414
310510041	8% Educación contratada	113.904.022
310510046	Aportes FAVIDI	- 995.484
310510051	Contratos Servicios Médicos	1.516.743.933.925
310510053	Pagos Pensionados Retirados	-435.553.585.278
310510059	Fondo Solid. Gtía. Salud	176.093.778.093
310510063	Pensión de Jubilación	7.197.705.020.955
310510086	Pagos Cesantías Parciales	932.053.149.879
310510094	intereses sobre cesantías	244.419.277.316
310510096	General Auxil. Indem. y Seguro	35.437.657.643
310510107	Actualización Software	44.277.877
310510115	Fallos Judiciales	-10.071.405.862
310510130	Pagos FAVIDI	27.347.047
310510136	Cuantías Definitivas	459.139.901.982
310510138	Aportes de Terceros	380.969.355.130
310510144	IVA recibido servicios 16%	126.471.109
310510215	Intereses de mora intereses S	- 211.489.172
310510270	Digitalización de Expedientes	1.050.389.500
310510273	Actualización Cálculo Actuarial	90.756.303
310510276	Aporte Patronal SGP TERR 8,5%	-1.033.273.976.797
310510279	Facturación Alto Costo	123.032.672.108
310510283	IVA recibido servicios 19%	2.196.893.087
310510294	Saldo a favor aportes patronal	10.283.687.633
310510296	Facturación pendiente auditoría	101.826.564.623
<b>Saldo final</b>		<b>-2.330.783.203.961</b>

Fuente: Reporte FNPSM

Elaboró: CGR

Analizada la información soporte de la cuenta, se evidencia que el saldo de \$2.330.783.203.961, corresponde al reportado en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018.

### • Resultados de Ejercicios Anteriores (3109)

El Equipo Auditor solicitó información sobre las vigencias desde las cuales el FNPSM ha presentado pérdida. En las diecisiete (17) vigencias reportadas (2002 a 2018), solo en cinco (5) de ellas, que representan el 29%, el FNPSM presentó utilidad. Así las cosas, el FNPSM presenta un alto riesgo como administrador de las prestaciones causadas, al no presentar niveles adecuados de Patrimonio que le permitan cumplir con sus objetivos misionales. Situación que resta confiabilidad a la realidad económica y financiera del FNPSM.

### • Resultados del Ejercicio (3110)

En el Estado de Resultado a 31 de diciembre de 2018, se reportan Ingresos de \$112.984.318.228,88 y Gastos por \$854.948.864.967,54 de los cuales el 92,40%, corresponden al Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones por

\$790.004.930.994,54. La cuenta Resultados del Ejercicio reporta un saldo negativo de -\$7.694.433.881, para un total acumulado de \$-4.283.772.399.867, situación que afecta notablemente el Patrimonio de la entidad, que, de continuar así y no tomar acciones correctivas, haría que la misma, sea antieconómica e insostenible en el tiempo.

- **Impactos por la transición al nuevo marco de regulación (3145)**

Se ajustaron las siguientes cuentas: Deterioro de las Cuentas por Cobrar y Provisiones de Procesos Judiciales.

Frente al deterioro de Cuentas por Cobrar, una vez se estableció la política: se deterioraban las cuentas que llevaran seis (6) meses sin pago. Anteriormente la Provisión hoy denominada Deterioro, se aplicaba bajo los criterios de la Circular 100 de la Superfinanciera, que era por categorías A, B, C, D y E. Las que a 31/12/2017 estaban calificadas en B y C se reversó el valor provisionado y los de la D, se provisionaron en el 50% restante. Respecto a las categorías A y E no se realizó ajuste teniendo en cuenta que, en la A, la provisión era cero (0) y la E, estaba provisionada en un cien por ciento (100%).

Respecto a Provisiones, el marco normativo establece que sólo se deben provisionar los procesos que son probables y al 100%, los posibles no se provisionan, se reconocen como un Pasivo Contingente y los Remotos no se reconocen en Estados Financieros ni se revelan en las Notas.

Producto del cambio normativo en la implementación de las normas internacionales, se retiraron los eventuales y se afectó la cuenta de Impactos por la transición al nuevo marco de regulación.

Verificados los registros contables de la cuenta, el saldo de \$80.847.911.139,54, corresponde al reportado en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018.

- **Otros temas relevantes**

- **Contabilidad por riesgo**

La CGR evidenció que a 31 de diciembre de 2018 la Fiduprevisora no ha efectuado la separación de la contabilidad por cada uno de los riesgos que atiende el FNPSM. Este hecho, que había sido observado anteriormente por la CGR, genera que la Fiduprevisora no presente la información de manera que permita a los diferentes usuarios conocer el estado de los recursos por cada uno de los riesgos o negocios que atiende, limitando de esta forma el control al uso de los recursos.

- **Implementación nuevo Marco Normativo**

Para cumplir con la implementación se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios N° 1-9000-113-2016 el 23 de diciembre de 2016, entre Fiduciaria La Previsora S.A. y KPMG ADVISORY SERVICES S.A.S., cuyo objeto era prestar los servicios profesionales para la asistencia en el proceso de convergencia hacia el nuevo marco normativo para entidades del gobierno (Resolución 533) a partir de la evaluación y análisis de los impactos en el estado financiero de apertura al primero (01) de enero de 2017 para cada uno de los Fondos y/o Consorcios administrados por FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., entre ellos el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La implementación incluyó el fortalecimiento de los funcionarios con capacitaciones, levantamiento de información a través de mesas de trabajo con las áreas operativas.

Para elaborar las políticas, la firma KPMG suministró modelos con los cuales cada negocio debía diseñar su política de acuerdo con las necesidades o requerimientos. Se tuvo en cuenta el instructivo 002 de la Contaduría General de la Nación.

Con oficio Radicado N° 20180480011351 del 5 de enero de 2018, se informó al Viceministerio de Educación Nacional, se informó sobre la implementación de Normas de Información Financiera bajo estándares internacionales para entidades de gobierno, dando cumplimiento de lo establecido por la Contaduría General de la Nación en la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones.

Así mismo, para revisión y aprobación en calidad de Fideicomitente remitió las políticas contables que a continuación se relacionan:

Efectivo y equivalentes de efectivo.  
Inversiones de liquidez  
Propiedades planta y equipo  
Cuentas por pagar  
Provisiones Activos y Pasivos Contingentes  
Ingresos  
Gastos

El Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG fue elaborado por el Jefe de Empresa, Pasivos Pensionales y Fondos de Inversión, Consultor de Procesos Koral Solutions; revisado por el Director Administrativo y Financiero y el Gerente de Operaciones, y aprobado por el Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Puede consultarse en el aplicativo Isolucion a través del código ML-GCP-01-005.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aportó los documentos soporte de la implementación, entre ellos:

- Diagnóstico del FNPSM.
  - Papeles de trabajo de cada una de las cuentas a las cuales les fueron diseñadas las políticas contables.
  - Estado de Situación Financiera de Apertura con sus respectivos ajustes por errores, ajustes por convergencia y reclasificaciones por convergencia.
- **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 Provisiones-Litigios y Demandas (Cuenta 2701) y Pasivos Contingentes- Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Cuenta 9120).

- **Registro de la Obligación pensional.**

El valor reflejado en la cuenta 9147 corresponde al cálculo actuarial con información al corte 31 de diciembre de 2016 y financieramente en su valor a 31 de diciembre de 2017.

El cálculo actuarial aprobado para el año 2018, se encuentra desactualizado teniendo en cuenta que refleja cifras de un cálculo realizado con datos de la vigencia 2016.

- **Saldos por conciliar (Operaciones Recíprocas)**

El FNPSM no efectuó el reporte de operaciones recíprocas en el CHIP de la Contaduría General de la Nación-CGN, en atención a lo consignado en el numeral 2.3.1. del Instructivo 001 del 18 de diciembre de 2018 al indicar: “(...) *Se exceptúan del reporte de operaciones recíprocas los Fondos de reservas de pensiones, los Fondos Parafiscales y los Patrimonios Autónomos de Pensiones; en tal sentido, ninguna entidad deberá reportar operaciones recíprocas con estos.*”

No obstante, de conformidad a la verificación efectuada en las diferentes cuentas, se evidenció que al cierre de la vigencia 2018 la Fiduciaria La Previsora-FNPSM no culminó el proceso de conciliación de saldos con el Ministerio de Educación y con las diferentes Secretarías de Educación.

## - **Evaluación del Patrimonio Negativo**

Analizado el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018, el grupo 3-Patrimonio, presenta saldo negativo en cuantía de \$-1.872.141.284.766.86, ocasionado por la pérdida del ejercicio actual y las acumuladas de vigencias anteriores. De las diecisiete (17) vigencias reportadas, solo en cinco (5) de ellas, que representan el 29%, el FNPSM presentó utilidad.

A 31 de diciembre de 2018, con la pérdida del ejercicio, el Fondo presenta un total acumulado de \$-4.283.772.399.867, situación que afecta notablemente el Patrimonio de la entidad, que, de continuar así y no tomar acciones correctivas, haría que la misma, sea antieconómica e insostenible en el tiempo.

La pérdida del ejercicio y de los ejercicios anteriores, se origina por las provisiones de procesos judiciales y las cuentas por cobrar, así como por el cálculo del Deterioro, sobre el cual no se tiene certeza, en la medida que fue calculado con base en cuotas partes pensionales no reconocidas por las entidades territoriales y las correspondientes al orden nacional no han sido suprimidas de acuerdo con lo establecido en la Ley 1735 de 2015, situación que se refleja en el Estado de Resultado a 31 de diciembre de 2018, en el cual se reportan Gastos por \$854.948.864.967,54, de los cuales el 92,40%, corresponden al Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones por \$790.004.930.994,54.

En estas condiciones el FNPSM presenta un alto riesgo como administrador de las prestaciones causadas, al omitir la acreditación de niveles adecuados de Patrimonio que permita cumplir con sus objetivos misionales. Situación que resta confiabilidad a la realidad económica y financiera del FNPSM.

## - **Fiducias de la entidad**

Toda vez que el FNPSM se maneja a través del contrato de fiducia mercantil protocolizado según la escritura pública No. 83 del 21 de junio de 1990, suscrito entre Fiduprevisora y el Ministerio de Educación Nacional, el proceso auditor se enfocó al análisis contable y presupuestal del señalado Fondo y las conclusiones se presentan en el desarrollo de este informe.

## 2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL

### 2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal

El examen del presupuesto se efectuó con base en pruebas selectivas sobre la documentación allegada por la entidad. Además, incluyó la normatividad presentada por el FNPSM para su evaluación. Con fundamento en el resultado de

los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión, con incorrecciones evidenciadas, individualmente o de forma agregada, las cuales fueron materiales, pero no generalizadas.

### **2.2.2. Opinión presupuestal**

De conformidad con lo establecido en la Guía de Auditoría Financiera de la CGR, a partir de los análisis efectuados a la ejecución presupuestal de ingresos y gastos del presupuesto al FNSMP vigencia 2018, determinando que dicho presupuesto no se rige por el marco jurídico del Presupuesto General de la Nación, en los resultados arrojó una opinión presupuestal Razonable, con incorrecciones de hecho plenamente identificadas y soportadas, cuya sumatoria revela el valor de \$36.492.770.446, que de acuerdo con lo establecido en el instructivo No.4 de evaluación presupuestal, sobre una materialidad de la planeación correspondiente a \$ 130.206.683.695, se considera que el presupuesto fue preparado y ejecutado de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable al FNPSM.

### **2.2.3. Principales resultados presupuestales**

- **Principio de Universalidad presupuestal –Pensiones-**

Una vez evaluado el presupuesto de gastos del FNPSM durante la vigencia 2018, respecto a la prestación económica de “Pensiones”, se encontró que los recursos por concepto de “otros pagos procesados y de meses anteriores” por \$36.492.770.446, no figuran en el señalado presupuesto, es decir, el presupuesto no contiene la totalidad del gasto que se realizó durante la vigencia.

- **Pago pensión de invalidez**

Una vez evaluado el presupuesto de gastos durante la vigencia 2018, respecto a la prestación económica “Pensiones”, se estableció que durante el mes de mayo el FNPSM pagó una nómina especial por concepto de “pensión de invalidez” por \$2.306.111.942, la cual corresponde a 877 pensionados que se encontraban suspendidos porque su valoración médica vencida. Del análisis efectuado, se encontró que, de los anteriores pensionados, a seis (6) se les siguió pagando la pensión no obstante el FNPSM había declarado la obligación extinguida por \$10.808.267.

- **Manual de Presupuesto**

Se evidenció que FNPSM no ha adoptado un reglamento interno (manual)



actualizado aplicable a la actividad de administración e inversión de los recursos del Fondo que le permita establecer principios generales, objetivos, procedimientos, reglas y directrices que garanticen las responsabilidades y la distribución equitativa de los recursos que tiene a su cargo administrar; situación que se presenta debido a la falta de planeación de objetivos determinados en los acuerdos que reglamentan la actividad presupuestal, lo que genera que los lineamientos en materia presupuestal no sean claros, concisos y permitan la identificar la responsabilidad en el manejo del recurso.

### 2.3. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA

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 Fiduciaria la Previsora S.A., por la vigencia fiscal 2018:

Cuadro No. 16. Fenecimiento de Cuenta Fiscal  
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
Abstención	Razonable
NO FENECE	

Elaboró: CGR

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 Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, rindió la cuenta el 5 de Abril de 2019, respecto a la modalidad M-1: CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO, Fecha de Corte: 2018-12-31, periodicidad ANUAL, que se configuró con fechas de envió desde 2019-01-02 y con plazo para cumplir en términos hasta 2019-04-08, el sistema reporta en estas condiciones lo siguiente:

Cuadro No. 17. Rendición Cuenta Fiscal FNPSM 2018

ÚLTIMA TRASMISIÓN O RETRASMISIÓN EFECTUADA		
TIPO	NOMBRE	FECHA
DOCUMENTO	F3: PLAN ESTRATÉGICO	Apr 5, 2019, 5:19 PM
DOCUMENTO	F38: ESTADOS FINANCIEROS	Apr 5, 2019, 5:20 PM
FORMULARIO	F7.1: RELACIÓN PROYECTOS FINANCIADOS CON BANCA MULTILATERAL Y DE COOP INTERNAL EMPRÉSTITOS	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F1.1: INGRESOS DE ORIGEN DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F9: RELACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES (VER 2.0)	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F6: INDICADORES DE GESTIÓN	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F7.2: RELACIÓN PROYECTOS DESARROLLADOS CON BANCA MULTILAT Y DE COOP INTERN NO REEMB DONAC Y/O COOP	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F11: PLAN DE INVERSIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	Apr 5, 2019, 12:00 AM

FORMULARIO	F30: GESTIÓN MISIONAL ENTIDADES FINANCIERAS	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F25.3: AUTORIZACIÓN DE NOTIFICACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.1: ACTIVIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.2: ACTIVIDADES Y RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Apr 5, 2019, 12:00 AM
FORMULARIO	F39.1.3: RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD	Apr 5, 2019, 12:00 AM
Elementos enviados		13
Elaboró: 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 2,6, correspondiente a Ineficiente, dado que se evidenciaron debilidades en el diseño de controles y la efectividad de los mismos en los macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y de Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto.

Cuadro No. 18. Calificación de Control Interno

<b>CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL</b>	<b>2,40</b>	<b>PARCIAL MENTE ADECUADO</b>	<b>CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO</b>	<b>7,56</b>	<b>SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)</b>	<b>2,46</b>
Calificación del diseño de control	2,75	PARCIAL MENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	8,63		
Calificación del diseño de control	2,00	PARCIAL MENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	6,50		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)					1	ADECUADO
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE					2,6	0,10
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO					INEFICIENTE	

Elaboró: CGR

#### 3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al respecto, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio manifiesta que la Fiduprevisora, con sus recursos, fortaleció los canales oficiales de la entidad con la intención de materializar de manera correcta las estrategias y planes de acción para la debida participación ciudadana de los afiliados beneficiarios. Por lo cual se concluye que las acciones no han sido adelantadas con recursos del Fondo.

### 3.3. SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

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 (Estado de Situación Financiera y de Resultados del Nivel Nacional) presentado por el Gobierno Nacional, correspondientes a la vigencia fiscal 2017. Como resultado del análisis efectuado, dicha Corporación planteó una serie de observaciones de orden contable al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG (Anexo 4).

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 del Magisterio -FNPSM, no ha tomado las medidas necesarias para depurar las cuentas y subsanar las deficiencias presentadas, estableciendo que en la vigencia 2018 persisten dichas situaciones, como se evidencia en los diferentes hallazgos incluidos en este informe.

### 3.4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del plan de mejoramiento con corte a 31 de diciembre de 2018, en los resultados fueron evaluados 22 hallazgos de carácter financiero, para los cuales el FNPSM planteó un total de 40 acciones de mejoramiento para cumplirlas a 31 de diciembre de 2018 y algunas a 2019. De acuerdo con el seguimiento efectuado por la CGR, se estableció que en los 22 hallazgos; 2 acciones fueron cumplidas y una de ellas fue efectiva, mitigando las causas que dieron origen al hallazgo, por lo cual puede ser retirada por el FNPSM del señalado plan.

La acción cumplida y efectiva corresponde al envío de un oficio al Ministerio de Educación Nacional solicitando lineamientos a seguir para la cartera con vigencia anterior a 2012 por concepto de Pasivo Corriente y cuotas partes pensionales.

Para los 22 hallazgos de carácter financiero, se llevaron a cabo acciones, no obstante, éstas no fueron efectivas, por lo cual se mantienen en el Plan de Mejoramiento para ser reprogramadas por el FNPSM (Ver anexo 5).

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.6 de la Guía de Auditoría Financiera, se considera que el plan de mejoramiento es INEFECTIVO, teniendo en cuenta que el porcentaje de efectividad es inferior al 80%.

### 3.5. SOLICITUDES CIUDADANAS

Al equipo auditor le fueron allegadas 23 solicitudes ciudadanas, éstas fueron integradas a los procedimientos y se evaluó la situación planteada con el fin de determinar si se convertían en hallazgos dentro del informe final, así:

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
1	017-115126-82111-IS.	Mediante oficio dirigido al Consejo de Estado sección segunda, los actuales miembros del comité ejecutivo de FECODE designados ante el consejo directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio le manifiestan que en acatamiento de la orden judicial impartida en providencia que citan en la referencia, expedida por ese máximo órgano de cierre jurisprudencial, se excluyen de responsabilidades civiles posteriores, en razón de que en manera insistente le han solicitado a la ministra de educación nacional y al vicepresidente del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio -FNPSM manejado por la Fiduprevisora la previsora se adopten los correctivos necesarios frente a las irregularidades que se presentan en el reconocimiento y pago de las cesantías de los educadores, que han generado una tardanza injustificada en el pago de prestaciones, que está generando un detrimento patrimonial al fondo de prestaciones de manera injustificada.	Se solicitó la base de datos que contiene los procesos en contra del Fondo, se hicieron muestras de expedientes y se evaluaron las acciones realizadas por las firmas que ejercieron la defensa judicial. Como resultado de esta evaluación se determinaron los hallazgos números 15 al 20, que se registraron en el informe final: En este tema la CGR puede concluir que las acciones adelantadas para prevenir el daño antijurídico, así como para implementar líneas de defensa no han sido efectivas. De otra parte, las demandas por demora en el pago de las cesantías vienen en aumento año a año y no se han puesto en conocimiento del Comité de Conciliación, con el fin de determinar el inicio de la acción de repetición.
2	2017-117451-82111-PA	El Tribunal Administrativo de Córdoba remite a la Contraloría General de la República, información respecto a diferentes demandas de simple nulidad contra Fiduciaria la Previsora S A., por irregularidades en la reliquidación de pensiones de docentes.  Con esta denuncia se remitieron 33 Providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Córdoba el cual Falla: 1. Levantar la medida de suspensión provisional impuesta sobre el Acto Administrativo. 2. Declarar la Nulidad Absoluta del Acto Administrativo mediante el cual ordena reajustar la pensión. 3. Compulsar copias a la Contraloría.	Mediante oficio No. AG8-11 se solicitaron las demandas interpuestas por el Fondo, cuya pretensión fue solicitar la Nulidad de los actos administrativos proferidos por las Secretarías de Educación reconociendo un ajuste a la pensión de jubilación. También se solicitaron los soportes de los pagos realizados teniendo en cuenta estas resoluciones. El Fondo entregó las demandas incoadas por cuanto las resoluciones en mención no tuvieron la aprobación del FNPSM, también entregó el soporte que evidencia el no pago a los docentes, durante el tiempo que estuvo vigente el acto administrativo.
3	2017-117458-82111-PA	El Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba remite información relacionada con las diferentes demandas de simple nulidad contra Fiduciaria la Previsora S A.,	Mediante oficio No. AG8-11 se solicitaron las demandas interpuestas por el Fondo solicitando la Nulidad de los actos administrativos proferidos por las Secretarías de Educación

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
		<p>por irregularidades en la reliquidación de pensiones de docentes.</p> <p>Con esta denuncia se remitieron 25 Providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Córdoba el cual Falla: 1. Levantar la medida de suspensión provisional impuesta sobre el Acto Administrativo. 2. Declarar la Nulidad Absoluta del Acto Administrativo mediante el cual ordena reajustar la pensión. 3. Compulsar copias a la Contraloría.</p>	<p>reconociendo un ajuste a la pensión de jubilación y los soportes de los pagos realizados teniendo en cuenta estas resoluciones. El Fondo entregó las demandas incoadas por cuanto las resoluciones en mención no tuvieron la aprobación del FNPSM, también entregó el soporte del no pago a los docentes, durante el tiempo que estuvo vigente el acto administrativo. Por lo anterior se puede concluir que no se constituyó daño patrimonial por cuanto no se efectuaron pagos, ya que las resoluciones, no contaron con la aprobación de Fiduprevisora S.A.</p>
4	2017-117503-82111-PA	<p>Recibimos fallos del Tribunal Administrativo de Córdoba por demandas de nulidad contra resoluciones proferidas por las Secretarías de Educación en las cuales se reconocía reliquidación de pensiones a los docentes.</p> <p>Con esta denuncia se remitieron 13 Providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Córdoba el cual Falla: 1. Levantar la medida de suspensión provisional impuesta sobre el Acto Administrativo. 2. Declarar la Nulidad Absoluta del Acto Administrativo mediante el cual ordena reajustar la pensión. 3. Compulsar copias a la Contraloría</p>	<p>Mediante oficio No. AG8-11 se solicitaron las demandas interpuestas por el Fondo solicitando la Nulidad de los actos administrativos proferidos por las Secretarías de Educación reconociendo un ajuste a la pensión de jubilación y los soportes de los pagos realizados teniendo en cuenta estas resoluciones. El Fondo entregó las demandas incoadas por cuanto las resoluciones en mención no tuvieron la aprobación del FNPSM, también entregó el soporte del no pago a los docentes, durante el tiempo que estuvo vigente el acto administrativo. Por lo anterior se puede concluir que no se constituyó daño patrimonial por cuanto no se efectuaron pagos, ya que las resoluciones, no contaron con la aprobación de Fiduprevisora S.A.</p>
5	2017-117505-82111-PA	<p>A través de CD remiten a la Contraloría General de la República, información respecto a demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra Fiduciaria la Previsora S.A., por reliquidación de cesantías definitivas y la sanción moratoria por el pago inoportuno de esta prestación, con la sentencia el docente presentó demanda ejecutiva.</p>	<p>Solicitados los soportes se pudo evidenciar: - La sentencia se profirió el 10 de diciembre de 2010, se reconoció y pagó el 01-09-2017.</p> <p>- En febrero de 2017, el juzgado de conocimiento del proceso ejecutivo exhorta a la Ministra de Educación a tomar las medidas que erradiquen y prevengan el incumplimiento en el reconocimiento y pago de las cesantías teniendo en cuenta las funciones establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 7 de la Ley 91/89.</p> <p>- La prestación se pagó hasta que el ejecutante interpuso una demanda ejecutiva para hacer efectiva la sentencia.</p> <p>El pago efectivo de la sentencia fue el 1-09-2017.</p>

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
			Todas las irregularidades en el reconocimiento y pago de esta prestación se reflejan en los hallazgos números 15 al 20 que hacen parte del informe final.
	2017-119310-82111-IS	La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, traslada la comunicación a ellos enviada por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, donde compulsan copias a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República, para que se investigue dentro de sus respectivas competencia las posibles conductas disciplinarias, de detrimento patrimonial o fiscal y penales en las que pudieron incurrir los funcionarios del Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con ocasión a la sentencia de fecha 05 de abril de 2017.	El docente solicitó las cesantías el 10 abril de 2012, el 19 de febrero de 2013 ordenó la SET el pago, el 11 de junio de 2013 se hizo el pago efectivo. El docente solicita se le pague la sanción por mora, el 14 de mayo de 2014 se le niega al docente la sanción por mora. La sentencia proferida el 5 de abril de 2017 ordena el pago de \$11.993.825 por sanción moratoria. El pago de esta sanción moratoria por el FNPSM se hizo el 27-04-2018. Las irregularidades evidenciadas en el proceso auditor se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
7	2017-128688-82111-SE	Los representantes de Fecode ante el Consejo Directivo de Fomag, solicitan a la CGR la realización de una auditoría con motivo de la terminación de los contratos de salud, vigencia 2012-2017, al Ministerio de Educación Nacional, en calidad de fideicomitente del Fomag y a la Fiduprevisora S.A., entidad fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Del seguimiento efectuado en el curso del proceso de auditoría, se estableció que a la fecha de la actuación de la CGR, los contratos suscritos por Fiduprevisora S.A.-FNPSM, para la prestación de servicios médico asistenciales para los docentes afiliados al FNPSM y sus beneficiarios, con vigencia inicial de 4 años (2012-2016), los que fueron prorrogados hasta el 22 de noviembre de 2017, mientras se adelantaban los proceso de selección y contratación de las UT, para dicha prestación, conforme al nuevo Plan de Servicios implantado por Fiduprevisora S.A. a partir del 2018. De la evaluación se generó el Hallazgo 23.
8	2017-129225-82111-SE	El ciudadano solicita a este órgano de control, se haga auditoría a la liquidación de los contratos de salud 2012 - 2017 - Ministerio de Educación como fideicomitente y a la Fiduprevisora como responsable de la Administración de los recursos.	Tal y como se expone en el cuadro inmediatamente anterior, estos contratos no han sido liquidados a la fecha de la auditoría. Situación descrita en el Hallazgo No. 23
9	2018-147651-82111-SE	La Auditoría Corporativa pone en conocimiento el informe de auditoría externa-evaluación especial, realizado al fideicomiso Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Fomag.	Los asuntos identificados como incumplimientos (Incumplimiento en el tiempo establecido para el estudio de las prestaciones económicas, fueron evaluados en el proceso auditor y los resultados hacen parte del informe

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
			final en los hallazgos números 15 al 20 que aparecen en el informe final.
10	2019-151497-82111-SE	El Tribunal Administrativo de Caldas mediante el oficio 126 de 2019 remite copias del proceso 2015.00184 en el cual solicita se investigue el presunto detrimento patrimonial de funcionarios del Ministerio de Educación con ocasión del asunto.	La Docente solicitó el pago de la cesantía el 13 de octubre de 2011 y fue pagada el 18 de noviembre de 2013, con 658 días de mora. El pago efectivo de la sanción moratoria no se ha realizado. El FNPSM realizó el estudio y aprobó el estudio el 21-05-2019. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
11	2019-151502-82111-SE	El Tribunal Administrativo del Departamento de Caldas remite ante la Contraloría General de la República la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2017, para que se cumplimiento a lo pertinente de la parte resolutive, adelantando las investigaciones que sean procedentes.	La Docente solicitó el pago de la cesantía el 11 de marzo de 2011 y fue pagada el 18 de noviembre de 2013, con 871 días de mora. El pago efectivo de la sanción moratoria no se ha hecho por el FNPSM. El fallo fue radicado por la Secretaría de Educación de Manizales el 7 de diciembre de 2018 en el aplicativo ON BASE el 14 de diciembre de 2018 y fue asignado para estudio el 27 de marzo. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
12	2019-151507-82111-SE	Sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima. Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho demandado: MEN-FNPSM. demandante, c.c. No.65.697.XXX	La Docente que solicitó el pago de la cesantía el 29 de agosto de 2013 y fue pagada el 28 de marzo de 2014. Demandó el pago de la sanción moratoria y al averiguar al FNPSM, informó: "Según observación de la Rama Judicial, las copias del proceso fueron expedidas hasta el 15 de mayo de 2019, y a la fecha no se ha recibido para remitir a la DPE para su liquidación y pago en caso de ser precedente". Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
13	2019-151508-82111-SE	Sentencias del 15-06-18 proferidas por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué y del 06-12-18 por el Tribunal Administrativo del Tolima. proceso de nulidad y restablecimiento del derecho Demandado: MEN-FNPSM. Demandante XXX	La Docente solicitó el pago de la cesantía el 2 de septiembre de 2014 y fue pagada el 29 de enero de 2015. Al averiguar por el pago efectivo por la sanción moratoria el FNPSM respondió: "el día 27 de mayo de 2019 se allegó a la entidad fiduciaria copia de la sentencia judicial No 73001-33-33-009-2017-00182-01, la cual fue remitida a la DPE mediante memorando No 20190821140241 de fecha 27 de mayo de 2019, fue radicado No NURF 2019-CES-756198

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
			y asignado a sustanciación el día 28 de mayo de 2019. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
14	2019-151509-82111-SE	Sentencias del 10-07-18 proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Ibagué y del 06-12-18 por el Tribunal Administrativo del Tolima. procesos de nulidad y restablecimiento del derecho demandado: MEN-FNPSM. demandante XXXX	La Docente solicitó el pago de la cesantía el 24 de octubre de 2013 y fue pagada el 10 de abril de 2014. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: "el día 27 de mayo de 2019 se allego a la entidad fiduciaria copia de la sentencia judicial No 73001-33-33-003-2017-00059-01, la cual fue remitida a la DPE mediante memorando No 20190821140241 de fecha 27 de mayo de 2019". Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
15	2019-151510-82111-SE	Sentencias del 29-06-18 proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué y del 06-12-18 por el Tribunal Administrativo del Tolima. procesos de nulidad y restablecimiento del derecho demandado: MEN-FNPSM. demandante XXX	El Docente solicitó el pago de la cesantía el 26 de octubre de 2015 y fue pagada el 30 de agosto de 2016, con 168 días de mora. Consultado el Fondo por el pago del fallo respondió Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: "Según observación de la página de la Rama judicial, el día 28 de marzo se entregan las copias de la sentencia debidamente ejecutoriada y a la fecha no se ha recibido para remitir a la DPE y proceder con la liquidación y de ser oportuno el pago". Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
16	2019-151511-82111-SE	Sentencias del 29-05-18 proferidas por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué y del 14-12-18 por el Tribunal Administrativo del Tolima. procesos de nulidad y restablecimiento del derecho demandado: MEN-FNPSM. Demandante: XXX	El Docente solicitó el pago de la cesantía el 15 de septiembre de 2014 y fue pagada el 17 de febrero de 2015. Notificación de la sentencia el 14-01-19. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: "el día 27 de mayo de 2019 se allego a la entidad fiduciaria copia de la sentencia judicial No 73001-33-33-005-2017-00157-001, la cual fue remitida a la DPE mediante memorando No 20190821140241 de fecha 27 de mayo de 2019. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.



	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
17	2019-151512-82111-SE	Sentencias del 29-06-18 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué y del 06-12-18 por el Tribunal Administrativo del Tolima. Procesos de nulidad y restablecimiento del derecho Demandado: MEN-FNPSM. Demandante con C.C. 51.784.XXX.	La Docente solicitó el pago de la cesantía el 26 de febrero de 2014 y fue pagada el 19 de septiembre de 2016, con 97 días de mora. Según el numeral segundo del fallo del Tribunal, se declararon prescritas las sumas de dinero causadas con anterioridad al 7 de julio de 2014. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: el día 27 de mayo de 2019 se allegó a la entidad fiduciaria copia de la sentencia judicial No 73001-33-33001-22017-00348-00, la cual fue remitida a la DPE mediante memorando No 20190821140241 de fecha 27 de mayo de 2019. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
18	2019-152724-82111-SE	Sentencia del 16-08-18 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Armenia mediante la cual solicita adelantar control fiscal a los servidores judiciales con relación al cumplimiento de la decisión de Consejo de Estado del 18 de julio de 2018, que involucra al Ministerio de Educación y al Fomag. Demandante: XXX	Docente que le fue reconocida la cesantía parcial el 10 de septiembre de 2015 y fue cancelada el 4 de diciembre de 2015. El 5 de febrero de 2016 se solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: "Con el radicado 17-001-23-33-000-2015-00184-00, aparece un proceso que según información de la página de la rama judicial se encuentra como demandante Mary XXX, proceso terminado con sentencia en firme en noviembre de 2018. no se recibió fallo para pago. Los asuntos identificados como incumplimientos (Incumplimiento en el tiempo establecido para el estudio de las prestaciones económicas, fueron evaluados en el proceso auditor y los resultados hacen parte del informe final en los hallazgos números 15 al 20.
19	2019-151614-82111-SE	El Tribunal Administrativo del Tolima remite a la Contraloría General de la República los fallos de primera y segunda instancia, proferidos dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se adelanten las investigaciones procedentes, siendo demandados el Ministerio de Educación Nacional y otros.	La Sentencia el Tribunal confirma el fallo del Juzgado sexto administrativo del circuito en el que condena al Fondo a reconocer y pagar la sanción moratoria a partir del 21 de febrero de 2014 y hasta el 18 de septiembre de 2014. El Fondo informó que: "Según observación de la página de la rama judicial, las copias de la sentencia fueron expedidas hasta el 15 de mayo de 2019, y a la fecha no se ha recibido

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
			para remitir la DPE para su liquidación y pago de ser procedente. Teniendo en cuenta la demora en el pago y las demás irregularidades planteadas, éstas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
20	2019-151615-82111-SE	El Tribunal Administrativo del Tolima remite a la Contraloría General de la República los fallos de primera y segunda instancia, proferidos dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se adelanten las investigaciones procedentes, siendo demandados el Ministerio de Educación Nacional y otros.	La Sentencia el Tribunal confirma el fallo del Juzgado tercero administrativo del circuito en el que condena al Fondo a reconocer y pagar la sanción moratoria a partir del 29 de octubre de 2013 y hasta el 20 de octubre de 2014. El Fondo informó que: Según observación de la página de la Rama judicial, el día 9 de mayo de 2019 se entregaron las copias de la sentencia debidamente ejecutoriada y a la fecha no se ha recibido para remitir a la DPE para liquidación y pago de ser procedente. Como se puede observar es un fallo que no se ha pagado, además de la demora se presentaron otras irregularidades en a defensa, las cuales fueron planteadas y se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
21	2019-151616-82111-SE	El Tribunal Administrativo del Tolima remite a la Contraloría General de la República los fallos de primera y segunda instancia, proferidos dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se adelanten las investigaciones procedentes, siendo demandados el ministerio de educación nacional y otros.	Docente solicitó el pago de la cesantía el 04 de enero de 2013 y fue pagada el 2 de diciembre de 2013 reconoció el 24 de julio y pagó el 11 de septiembre de 2013. Solicitó el pago de la sanción moratoria el 12 de abril de 2016. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: Según observación de la página de la Rama judicial, no se han entregado las copias de la sentencia debidamente ejecutoriada y a la fecha no se ha recibido para remitir a la DPE para su liquidación pago. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.
22	2019-151747-82111-SE	Sentencia del 26 de junio de 2018 del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá memorial relacionado con nulidad y restablecimiento del derecho radicado 11001-33-35-016-2016-00191-00 de XXX vs Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Docente solicitó el pago de la cesantía el 17 de febrero de 2014 y fue pagada el 12 de septiembre de 2014 reconoció y ordenó el pago. Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia por sanción moratoria el FNPSM manifestó: En FOMAG I no se evidencia pago por Fallo con número de 70-001-33-33-007-2012-00129-00.

	No. Denuncia	Solicitud	Procedimiento y Conclusión
			<p>No obstante, lo anterior, el docente tiene estudiado un fallo judicial con No. 110013335016-2016-00190-00, APROBADO, con radicado FOMAG 2019-CES-730459 programado para pago en nómina 24 de mayo de 2019. Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final</p>
23	2017-123245-82110-PA	<p>De acuerdo con la sentencia de fecha 19 de julio de 2017, proferida por el Juzgado Veintiséis Administrativo de Oralidad de Bogotá, solicita investigar las posibles faltas de detrimento patrimonial en que pudieron incurrir los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Fiduprevisora S.A. respecto del pago de la sanción moratoria ocasionada por la cancelación extemporánea de las cesantías de los señores XXXX</p>	<p>El Juzgado 26 Administrativo de Oralidad de Bogotá expide fallo condenando al FNPSM a pagar la sanción moratoria de: XXX a partir del 7 de diciembre de 2012 hasta el 30 de mayo de 2013 (179 días), XXX a partir del 18 de diciembre de 2015 hasta 1 de marzo de 2016 (75 días), XXX (91 días) a partir del 29 de enero de 2013 hasta el 29 de abril de 2013.</p> <p>Al averiguar por el pago efectivo de la sentencia el FNPSM manifestó: En relación con XXXX: Fallo Judicial N° 11001-33-35-026-2015-00779, radicado por la SEC de Bogotá, 14 de noviembre de 2017, enviado físico, recibido el 05 de diciembre de 2017, liquidado, aprobado el 28 de diciembre de 2017 y pagado en la nómina del mes del 27 de abril de 2018.</p> <p>XXXX: Fallo Judicial N° 11001-33-35-026-2016-00294, radicado por la SEC de Bogotá, 09 de octubre de 2017, enviado físico, recibido el 18 de octubre de 2017, liquidado, aprobado el 23 de octubre de 2017 y recibido el 15 de febrero de 2018, pagado en la nómina del mes del 27 de abril de 2018.</p> <p>XXX: se entregaron copias de la sentencia ejecutoriada el día 22 de agosto de 2017, no se han recibido fallo para proceder con el pago.</p> <p>Las irregularidades planteadas se plasmaron en los hallazgos números 15 al 20 del informe final.</p>

#### 4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veintitrés (23) hallazgos administrativos de los cuales Diecisiete (17) tienen

presunta incidencia disciplinaria, otras incidencias Catorce (14) y en tres (3) 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 treinta (30) 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,



**JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE**  
Contralor Delegado para el Sector Social

*Revisó: Carolina Sánchez Bravo / DVF*  
*Supervisora: Yudy Natalia Caro*  
*Elaboró: Equipo Auditor*

## **6. ANEXOS**

## ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

### 1. Hallazgos que fundamentan la opinión contable

#### Hallazgo N° 1. Litigios y Demandas (A-D-OI)

- **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<sup>1</sup> 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*

---

<sup>1</sup> Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

- **Anexo Resolución 484 de 2017<sup>1</sup> 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**

## 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

#### 2.1. Reconocimiento

2. 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 (...)

<sup>1</sup> Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones

- **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
2	27	2701
PASIVOS	PROVISIONES	LITIGIOS Y DEMANDAS

## DESCRIPCIÓN

Representa el valor estimado de las obligaciones originadas por litigios y demandas en contra de la entidad, con respecto a las cuales se ha establecido que, para cancelarlas, existe la probabilidad de que la entidad tenga que desprenderse de recursos que incorporan un potencial de servicio o beneficios económicos y pueda realizarse una estimación fiable del valor de la obligación.

- **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.

#### 3.2.9.2. 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 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. 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 cancelar la 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 (...)*

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

## 6. POLÍTICAS

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.*

## 12. POLÍTICA CONTABLE PROVISIONES ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES

### 12.4 DEFINICIONES

- *Provisión: (...) El Fondo reconoce como provisión los litigios y demandas en contra del Fondo en virtud de lo establecido en el contrato de Fiducia.*
- *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 del Fondo. 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 para satisfacerla, se requiera que el Fondo 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 suficiente fiabilidad.*

### 12.5 RECONOCIMIENTO

#### 12.5.1 Provisiones

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

- *Tiene una obligación presente, ya sea legal o implícita, como resultado de un suceso pasado.*
- *Probablemente, debe desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio para cancelar la obligación.*
- *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.*

### 12.5.3 Pasivos Contingentes

*Los pasivos contingentes no serán objeto de reconocimiento en los estados financieros.*

*Los pasivos contingentes se evaluarán de forma continuada, 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 período en el que dicho cambio tenga lugar.*

## 12.6 MEDICIÓN

### 12.6.2 Medición posterior: Provisiones

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

## 12.7 REVELACIONES

### 12.7.3 Pasivos Contingentes

*El Fondo revelará los pasivos contingentes en cuentas de orden acreedoras contingentes cuando sea posible medirlos (...)"*

### **Otros criterios**

- *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de diciembre 29 de 1989 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.*
- *En el Artículo 5. de la Ley 91 de 1989 se determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo siguiente:*

*"(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

- *El artículo 2 del Decreto 4085 de 2011 estableció como objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE- diseñar las estrategias, planes y acciones*

*dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; además, la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas.*

- *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 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.*
- *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 medibles 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.*
- *En el numeral 9 de la parte considerativa de la Resolución No.13 del 27 de marzo de 2018 se indicó que en sesión del 16 de febrero del mismo año en comité de conciliación la Fiduprevisora aprobó la política de prevención del año antijurídico.*
- *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”.*
- *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.*

- *Los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

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 2018, las Provisiones por concepto de Litigios y demandas ascienden a \$1.404.733.987.974,66 y los Pasivos Contingentes por este mismo concepto a \$244.201.514.441,79.

En la Nota No. 9 a los Estados Financieros del Fondo, la Fiduciaria La Previsora S.A. (como Administrador del FNPSM) al respecto señala: “*La provisión se determina teniendo en cuenta el grado de avance en las demandas y la calificación de los procesos según los informes de los abogados externos contratados por la Fiduciaria y la Vicepresidencia del Fondo*”.

Con respecto a los procesos judiciales se determinaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo de las Cuentas Provisiones-Litigios y demandas y Pasivos contingentes-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos:

➤ *Información Base de Datos*

El FNPSM, mediante oficios 20190140277991 del 13 de febrero de 2019 y 20190220500541 del 13 de marzo de 2019, remite archivo en Excel de la relación de los procesos judiciales, denominada *Procesos Vigentes 2018.xlsx*, el cual consta de 46.337 registros, con pretensiones por valor total de \$1.724.600.719.279,65.

Como se resume en el siguiente cuadro, de los 46.337 procesos, 42.534, que representan el 92%, se encuentran calificados como probable con una provisión de \$1.404.733.987.975; 3.392 procesos, calificados como posible y 411 procesos como remotos; éstos dos últimos conceptos sin provisión.

**Cuadro No. 19.**  
**Procesos Judiciales activos en contra del FNPSM a 31 de diciembre de 2018**  
Cifras expresadas en pesos

<b>Probable</b>	Procesos Judiciales	42533	92	1.403.510.138.410,89	1.403.510.138.410,89	2701	Provisiones -Litigios y demandas	1.404.733.987.974,68
	Tribunal de Arbitramento	1		1.223.849.563,79	1.223.849.563,79			
	<b>Subtotal</b>	<b>42534</b>		<b>1.404.733.987.974,68</b>	<b>1.404.733.987.974,68</b>			
<b>Posible</b>	Procesos Judiciales	3391	7	211.855.235.566,79	0	9120	Pasivos contingentes-Litigios	244.201.514.441,79
	Tribunal de Arbitramento	1		32.346.278.875,00	0			
	<b>Subtotal</b>	<b>3392</b>		<b>244.201.514.441,79</b>	<b>0</b>			
<b>Remoto</b>	Procesos Judiciales	411	1	75.665.216.863,99	0			
<b>TOTAL</b>		<b>46337</b>	<b>100</b>	<b>1.724.600.719.279,65</b>	<b>1.404.733.987.975</b>			

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

La señalada base de datos presenta inconsistencias en los registros de los procesos judiciales en contra del FNPSM dado que la información carece de calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad y por tanto va en contravía de los lineamientos jurídicos y contables, así:

- En la columna denominada “*Calificación*”, en la cual se presenta por cada proceso el riesgo de pérdida, de la cual depende la provisión contable, para algunos procesos dicha calificación no es coherente con lo dispuesto en la metodología establecida en la Circular 0023 de 2015 de la ANDJE, así:
- En el rango de probable se califican 378 procesos, sin embargo, el sentido de los fallos de primera y de segunda instancia es a favor del Fondo, como se presenta a continuación:

**Cuadro No. 20.**  
**Procesos judiciales calificados como probable y con fallos a favor**  
Cifras expresadas en pesos

Calificación	Cantidad de procesos	Sentido del fallo 1ra instancia	Sentido del fallo 2da instancia	Valor de la pretensión	Provisión
Probable	378	A favor	A favor	8.401.699.810,75	8.401.699.810,75

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

- En el rango de Posible se valoran 126 procesos, en los cuales el sentido de los fallos de primera y segunda instancia se presentó en contra del Fondo.



Cuadro No. 21.

Procesos judiciales calificados como posible y con fallos en contra

Cifras expresadas en pesos

Calificación	Cantidad de procesos	Sentido del fallo 1ra instancia	Sentido del fallo 2da instancia	Valor de la pretensión	Provisión
Posible	126	En contra	En contra	3.010.986.104,00	0

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)

Cálculo: CGR

- En el rango de remoto se catalogan 32 procesos y el sentido de los fallos de primera y segunda instancia es en contra del Fondo.

Cuadro No. 22.

Procesos judiciales calificados como remoto y con fallos en contra

Cifras expresadas en pesos

Calificación	Cantidad de procesos	Sentido del fallo 1ra instancia	Sentido del fallo 2da instancia	Valor de la pretensión	Provisión
Remoto	32	En contra	En contra	570.059.985,00	0

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)

Cálculo: CGR

Al respecto la Fiduprevisora-FNPSM indica en comunicación vía correo electrónico del 22 de febrero de 2019:

*“Validando la información encontramos que efectivamente las firmas externas que tenían a cargo ejercer la defensa judicial y quienes tenían la obligación contractual de realizar la provisión de los procesos según las calificaciones de riesgo que se determinará en cada caso, mantenían la calificación como remoto o posible, la cual no corresponde a los estados de los procesos que ellos reportaban.*

*“Teniendo en cuenta que para el año 2019, se dio por terminado el contrato de servicios con las firmas externas, desde la nueva estructura para la defensa se realizará la validación y ajustes respectivos de los procesos como en las calificaciones según corresponda.”*  
(Subrayado fuera de texto)

- Con relación a la información incluida por el FNPSM en la columna denominada “*Etapa Procesal Actual*”, la cual corresponde al estado real del proceso a 31 de diciembre de 2018, se presentan las siguientes situaciones:
- Al hacer un filtro en esta columna, por la etapa “*Admisión*”, se relacionan 13.909; de estos, 448 tienen fallo y 13.461 no se indica el estado del proceso.

Cuadro No. 23.

Procesos judiciales en etapa de “Admisión” con fallos

Etapa Procesal Actual	ESTADO REAL DEL PROCESO				
	Fallo a favor	Fallo en contra	Total Fallo a Favor + en Contra	Sin Información	Total general
Admisión	121	327	448	13.461	13.909

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)

Cálculo: CGR

- En la etapa denominada “*Inicio y Fijación del Litigio*” existen 9.196 procesos; de éstos, 8.004 no presentan ninguna información y 1.192 procesos aparecen con fallo.

Cuadro No. 24.

Procesos judiciales en etapa de “*Inicio y fijación del litigio*” con fallos

Etapa Procesal Actual	ESTADO REAL DEL PROCESO				
	Fallo a favor	Fallo en contra	Total Fallo a Favor + en Contra	Sin Información	Total general
<b>Inicio y fijación del litigio</b>	299	893	1.192	8.004	9.196

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

- 7.384 procesos se registran en la etapa procesal actual “FALLO”; de los cuales, 1.527 se encuentran sin información respecto del sentido del fallo.

Cuadro No. 25.

Procesos judiciales en etapa de “Fallo”

Etapa Procesal Actual	ESTADO REAL DEL PROCESO				
	Fallo a favor	Fallo en contra	Total Fallo a Favor + en Contra	Sin Información	Total general
<b>Fallo</b>	1.087	4.770	5.857	1.527	7.384

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

- Al hacer cruce entre la base de datos procesos vigentes a diciembre de 2018 y la base de datos de los fallos que se pagaron en el año 2018 por cesantías definitivas se determinó que, existen 61 procesos que se fueron pagos en el 2018 por \$982.784.813 y que se encuentran adicionalmente dentro de los procesos vigentes a 31 diciembre de 2018, con una provisión de \$1.234.628.195.
- En el cruce realizado entre las bases de datos de los “*Procesos vigentes 2018*” y la denominada “2. Base Créditos Judiciales –Diversas”, se estableció que existen 536 registros que se encuentran simultáneamente en las dos bases de datos; es decir, se encuentran provisionados por \$27.538.810.362 y a la vez registrados como cuentas por pagar por \$88.045.302.464.

#### ➤ *Defensa Judicial*

- El Otrosí integral al contrato de fiducia mercantil, suscrito entre Fiduprevisora y el Ministerio de Educación Nacional el 22 de junio de 2017, determinó establecer criterios de oportunidad, calidad e idoneidad en la defensa judicial, mejorar las líneas de defensa y evitar cualquier afectación de los recursos del FNPSM.

Para dar cumplimiento, durante la vigencia 2018 el Fondo adelantó la defensa judicial a través de seis (6) firmas contratadas por la sociedad fiduciaria, contratos que según la supervisión adelantada por la vicepresidencia jurídica de Fiduprevisora

presentaron incumplimientos que obligaron a terminarlos anticipadamente; tales como:

- Incremento de la litigiosidad año a año.
- Calificación errada de la probabilidad de pérdida del proceso.
- Falta de impulso procesal en la representación judicial del Fondo.
- Ausencia de representación en las diligencias judiciales.
- Tardanzas sistemáticas en respuestas frente a requerimientos.
- Falta de registro y actualización de los procesos en el aplicativo Ekogui.

### *Conclusión*

Las situaciones enunciadas evidencian deficiencias en la gestión de defensa judicial del FNPSM, en actividades de tipo administrativo y jurídico, en la etapa de reconocimiento de los hechos económicos del proceso contable, en la conciliación y depuración de la información contable y en los mecanismos de control implementados por el FNPSM.

Lo anterior afecta la calidad, confiabilidad e integridad de la información reportada y genera incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las Provisiones por concepto de Litigios y demandas (Cuenta 2701). Así mismo, genera incertidumbre en el saldo de los Pasivos contingentes-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Cuenta 9120).

### ***Respuesta de la Entidad (FNPSM)***

Oficio radicado No. 20190140888771 del 02-05-19 (AG8-70) de la Vicepresidencia del FNPSM:

*“(...) En desarrollo de esta gestión que se viene adelantando desde la vigencia del año 2017, se suscribieron los otrosíes Nos. 8, 9, 10 y 11 prorrogando el servicio con el fin de asegurar la debida defensa, protección y control frente a los procesos que se encuentran distribuidos a nivel nacional.*

*En efecto, a través del otrosí No. 9 se establecieron nuevas obligaciones para las firmas, lo que permitió ejercer un mejor control en la supervisión de la gestión de las firmas externas, implementación de sanciones y descuentos.*

*De la mentada labor de supervisión ejercida por parte de los abogados internos de la entidad, se continuaba evidenciando inconsistencias en la representación judicial que era ejecutada, para la época de los hechos, objeto de auditoría, por parte de firmas externas, así también, como lo eran, las siguientes actividades:*

- *Calificación errada de la probabilidad de pérdida del proceso.*

- Ausencia de representación en las diligencias judiciales.
- Continuos errores en la actualización de la base matriz de procesos que se reportaba mensualmente.
- Incremento en la litigiosidad, etc.

*(...) En vista de dicho proyecto y con el ánimo de fortalecer el esquema de defensa, se creó la Unidad de Defensa Judicial FOMAG para la atención de procesos que versen sobre prestaciones económicas, la cual comenzó a funcionar y a ejercer actividades desde la primera semana del mes de enero de 2019.*

*Dicha Unidad y desde la época señalada, se encuentra ejecutando un plan de depuración frente a cada uno de los procesos para subsanar las inconsistencias que han venido siendo evidenciadas, tomando correctivos y ejerciendo en debida forma la defensa judicial, a pesar de la precaria información suministrada por las firmas externas que llevaban la representación judicial y que además, por pacto contractual, estaban en la obligación de suministrar la información de manera íntegra, completa y fidedigna”.*

### **Análisis de la respuesta (FNPSM)**

La respuesta presentada por el FNPSM confirma la deficiente gestión de defensa judicial adelantada por las firmas contratadas para llevar a cabo esta labor y de la supervisión que debía ejercer la Fiduprevisora-FNPSM; así como las inconsistencias de la información que reposa en las bases de datos. En la mencionada respuesta, el FNPSM señala la depuración que actualmente está adelantando a la base de datos, a partir de la observación comunicada por la CGR, tal es el caso de los cerca de ocho mil trescientos (8300) procesos que indican fueron archivados y que a 31 de diciembre de 2018 hacían parte de la base de datos de procesos activos.

Lo anterior, ratifica el efecto contable presentado en esta observación respecto a la incertidumbre en los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las cuentas contables Provisiones-Litigios y demandas (Cuenta 2701) y Pasivos contingentes-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos (Cuenta 9120).

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

Según oficio No. 2019-ER-105389, 2019-EE-055017 de mayo 2 de 2019, MEN presentó respuesta según lo dispuesto por el Decreto 623 de 1990.

*“(...) El Ministerio de Educación Nacional en el marco del Comité Jurídico requirió a Fiduprevisora S.A. para cambiar su esquema de defensa judicial; durante el año 2018 Fiduprevisora implementó medidas para mejorar la defensa judicial, por lo cual se reestructuró el esquema de defensa. De acuerdo con lo anterior, se han adelantado mesas de trabajo en las cuales participa la Procuraduría General de la Nación, la Fiduprevisora*

S.A. y el Ministerio de Educación. Así las cosas, esta cartera Ministerial, en armonía con la protección de los intereses del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, continuará ejerciendo el seguimiento a las acciones planteadas con el fin de determinar si las mismas mejoran los índices de éxito procesal en la defensa judicial del Fondo”.

### **Análisis de la respuesta (MEN)**

El MEN con la respuesta no desvirtúa la observación comunicada.

### **En conclusión:**

Se valida la observación y se configura como hallazgo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado a la Contaduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, para los fines pertinentes.

### **Hallazgo N° 2. Cuentas por pagar - Créditos Judiciales (A-D-OI)**

- En el Artículo 5. de Ley 91 de 1989 determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

*“(…) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

- 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<sup>1</sup> 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**

*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 (...)*

##### **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 484 de 2017<sup>2</sup> 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 del Marco Normativo para Entidades de Gobierno**

## **CAPÍTULO II. PASIVOS**

### **3. CUENTAS POR PAGAR**

#### **3.3. Medición inicial**

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

<sup>1</sup> Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

<sup>2</sup> Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones

#### 3.4. Medición posterior

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

#### 3.5. Baja en cuentas

5. 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.

• **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
2	24	2460
PASIVOS	CUENTAS POR PAGAR	CRÉDITOS JUDICIALES

#### DESCRIPCIÓN

Representa el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad, debidamente ejecutoriados, así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo.

#### 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.

• **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.*

#### 3.2.9.2. 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.*



*En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:*

*Obligaciones*

- f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;*
- g) Obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro;*
- h) Obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la Ley ha establecido su cruce o eliminación.*

**• 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.*

*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. (...)*

#### *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 aprobación: 28/Dic/2017**

### **6. POLÍTICAS**

*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.*

### **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 (...)*

#### **Otros criterios**

- *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.
- 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 medibles 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

*misimos, 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”.*

- *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 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

*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 2018, las cuentas por pagar por concepto de Créditos Judiciales ascienden a \$678.568.312.102,51.*

*En la Nota No. 8 a los Estados Financieros del Fondo, la Fiduciaria La Previsora S.A. (como Administrador del FNPSM) sobre esta cuenta indica: “Corresponde a procesos que fueron fallados en contra del FOMAG, que se encuentran ejecutoriados de acuerdo a lo reportado por la Coordinación de Gestión Judicial”.*

Con respecto a los Créditos Judiciales se determinaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre la razonabilidad del saldo de la cuenta:

1. La Fiduciaria La Previsora-FNPSM aclara en el oficio de marzo 11 de 2019 que se encuentra adelantando depuración de la cuenta:

*“(…) Fiduprevisora se encuentra realizando una gestión mancomunada de depuración, en los que participa la Gerencia de Contabilidad, Gerencia Operativa y Dirección de Gestión Judicial, para establecer aquellos procesos judiciales que corresponden a vigencias pasadas desde el año 2006 en adelante, lo cual ha implicado una ardua labor de depuración que se vienen ejecutando a través de mesas de trabajo con las áreas antes mencionadas y con el propósito de depurar lo informado hasta tanto se tenga la información en un estado real de ejecución procesal (…)” (Subrayado fuera de texto)*

2. En cuanto a la base de datos remitida por Fiduprevisora-FNPSM en Excel mediante oficio del 11 de marzo de 2019 denominada “2. Base Créditos Judiciales –Diversas”, que relaciona 30.041 registros, los cuales conforman el detalle de la cuenta a 31 de diciembre de 2018, se determinó:

- En la mencionada base de datos se incluye la columna “Valor”, la cual corresponde a la cuantía registrada por proceso como cuenta por pagar, cuya sumatoria asciende a \$678.568.312.103, que es el saldo de la cuenta Créditos Judiciales a 31 de diciembre de 2018.

Respecto a las cuantías registradas en dicha columna, la Fiduprevisora-FNPSM indica: “El valor que aparece registrado en la columna L llamada “valor” corresponde a la cantidad de dinero que contablemente se tiene provisionado para los procesos judiciales allí relacionados” (Literal b. del numeral 2. del Oficio 201902206885971 del 3 de abril de 2019) (Subrayado fuera de texto) y no al valor de la transacción como lo estableció la Contaduría General de la Nación –CGN- en las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno e implemento la Fiduprevisora-FNPSM en el Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG para las cuentas por pagar.

- Del total de los registros, el FNPSM clasifica 43 como “Procesos en validación” por \$763.026.223.
- Al efectuar el análisis de la relación de los procesos por la columna denominada “Radicado”, se encontró que existen registros repetidos desde dos (2) y hasta cinco (5) veces. Este hecho se presenta en 5347 registros, los cuales suman \$90.501.251.043.

- En la base de datos se incluye una relación de 4357 registros de procesos por \$112.092.696.878,17; los cuales en la misma base el FNPSM indica que dichos procesos fueron pagados entre los años 2015 a 2018, con valor pagado por \$79.929.212.691.
- En el cruce efectuado entre la base de datos señalada y la base de datos de los fallos de los pagos por cesantías efectuados en el año 2018, se encontraron trece (13) procesos adicionales a los del punto anterior, registrados en cuentas por pagar por \$129.286.206 y que fueron pagados en el 2018 por \$174.491.826.
- En la base de datos se incluye una relación de 3.164 registros de procesos por \$56.602.159.647 en los cuales existe fallo en contra del Fondo a pesar de que se cumplió una única instancia sin que se evidencie la interposición de recursos que demostraran una eficiente gestión judicial, comunicada esta situación al Fondo, en el oficio No. 20190220723821 respondió: “(...) *se evidencia la falta de impulso procesal en la representación judicial del Fondo (...)*” y las firmas que ejercieron la defensa judicial durante el año 2018, tomaron la decisión de no interponer recurso al fallo de primera instancia.
- En el cruce realizado entre la señalada base de datos y la relación de los “*Procesos vigentes 2018*” que comprende los procesos activos, se estableció que existen 536 registros que se encuentran simultáneamente en las dos bases de datos; es decir, se encuentran registrados como cuentas por pagar por \$88.045.302.464 y a la vez se encuentran provisionados por \$27.538.810.362.

Los hechos descritos evidencian deficiencias en la gestión judicial, en el reconocimiento de los hechos económicos del proceso contable, en el flujo de información que alimenta el proceso contable, en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso, en la depuración de la información contable y en los mecanismos de control implementados por el FNPSM.

Lo anterior afecta la calidad, confiabilidad e integridad de la información reportada y genera incertidumbre sobre el saldo a 31 de diciembre de 2018 de las Cuentas por Pagar –Créditos judiciales (Cuenta 2460).

### **Respuesta de la Entidad**

Oficio radicado No. 20190140888771 del 02-05-19 (AG8-70) de la Vicepresidencia del FNPSM:

*“Es importante precisar que el Fondo adelanta las gestiones pertinentes para la depuración de las cifras registradas en las cuentas por pagar de fallos judiciales, como parte del análisis permanente de la información contable, en cumplimiento a lo estipulado en el anexo de la*

*Resolución 193 de 2016, inciso 3.2.15 - Depuración contable permanente y sostenible, emitido por la Contaduría General de la Nación (...)*

*Dentro de las gestiones realizadas en las vigencias del año 2018, se logró un avance en la depuración de la cuenta "Créditos Judiciales – Diversas", generando el retiro de 1.238 procesos por valor de \$23.803.279.453,00, en razón a que los fallos ya habían sido pagados.*

*Durante el primer trimestre del año 2019, producto de las gestiones conjuntas que se realizan al interior del Fomag se presenta el siguiente grado de avance (...) Por lo anterior se evidencia el compromiso que se tiene al interior de Fiduprevisora S.A., para lograr terminar de realizar la depuración de la cuenta mencionada, que permita garantizar la calidad de la información a reportar (...)*

*Es oportuno aclarar que en la base suministrada "Base Créditos Judiciales – Diversas" efectivamente se cuenta con la columna "L" correspondiente al valor provisionado, esto es, a la cuantía registrada por proceso, como cuenta por pagar, dado que de acuerdo con la depuración que se está llevando a cabo, la información de la transacción se registra una vez la Dirección de Afiliaciones y Recaudos proceda con el pago de las sentencias ejecutoriadas. Labor que se está ejecutando a la fecha (...)*

*Se está adelantando una labor de depuración, en la cual se logró un avance de cara a la identificación de un total de 1.001 registros duplicados, los mismos fueron notificados a la Gerencia de Contabilidad para que fuesen retirados de esta cuenta (...)*

*Sin perjuicio de la presente aclaración, esta labor de depuración se continuará realizando, la cual se ha dificultado, por la precaria información de los procesos, suministrada por las anteriores firmas de abogados, lo que nos ha llevado a reprocesos y búsquedas de información a través de fuentes formales del estado de los procesos, es decir, acudir directamente a los despachos judiciales para obtener información fidedigna, lo cual no nos ha permitido avanzar siempre con la celeridad esperada (...)*

*El valor provisionado hace referencia al valor entregado por la firma externa al momento de realizar la calificación del riesgo, esto es, al momento de ser notificada la demanda.*

*El valor pagado se encuentra sujeto a lo que el señor Juez de Conocimiento, liquide frente a cada proceso y a otros factores que interfieren en el valor real a pagar finalmente, como lo es por concepto de intereses o indexaciones.*

*En razón a que actualmente nos encontramos depurando la cuenta "Créditos Judiciales – Diversas", los presentes casos serán objeto de verificación y ajuste pertinente a que haya lugar (...)*

*Lo anterior, desde agosto de 2018, tal cual se señaló en el párrafo anterior y en el siguiente, tal como pueden observarlo a continuación, sin perjuicio de desconocer, también, en algunos casos, la falta de diligencia y atención de las firmas que llevaban la representación*

*judicial, cuyos informes, además, no correspondían con la realidad procesal, como lo anotamos en observación anterior formulada por la Contraloría, pues no sólo advertían como activos procesos que no lo estaban, sino que informaban situaciones procesales que no correspondían a las piezas que se encontraban en el expediente (...)*

*Como se ha mencionado en respuestas anteriores, se está realizando la labor de depuración de la cuenta "Créditos Judiciales- Diversas", y dentro del plan de acción que se tiene establecido se encuentra que la Gerencia de Operaciones remitirá certificaciones de pago de las sentencias judiciales, las cuales serán el soporte para terminar los procesos judiciales y por ende excluirlas de citada cuenta contable (...)*

*De manera respetuosa solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control.*

*Lo anterior, con excepción del traslado que corresponda al Consejo Superior de la Judicatura, respecto de las actuaciones adelantadas por las firmas externas que ejercieron durante la vigencia 2018 la defensa judicial del FOMAG y del Ministerio de Educación Nacional, en calidad de fideicomitente del Fondo".*

### **Análisis de la Respuesta (FNPSM)**

La respuesta presentada por el FNPSM confirma la depuración que actualmente éste está adelantando a la cuenta Créditos Judiciales y a las bases de datos de los procesos.

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

El MEN da respuesta a las observaciones con oficio No. 2019-ER-105389, 2019-EE-055017 de mayo 2 de 2019, según lo dispuesto por el Decreto 623 de 1990. En este oficio el MEN no hace referencia a la observación No. 3.

### **En conclusión**

Lo anterior, ratifica el efecto contable presentado en esta observación respecto a la incertidumbre en los saldos a 31 de diciembre de 2018 de la cuenta contable Créditos Judiciales (Cuenta 2460). Se valida la observación y se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado a la Contaduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, para los fines pertinentes.



### Hallazgo N° 3. Depósitos judiciales (A-D-OI)

- **En el Artículo 5. de Ley 91 de 1989 determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**

*"(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

- **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<sup>1</sup> 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

*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*

<sup>1</sup> Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

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 (...)

#### 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”.

• **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**

### 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.*

**• 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.*

##### *3.2.9.2. 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.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.

### 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. (...)

**• 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	19	1909
ACTIVOS	OTROS ACTIVOS	DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA

#### DESCRIPCIÓN

Representa el 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.

#### DINÁMICA

#### SE DEBITA CON:

- 1- El valor de los depósitos entregados a terceros.
- 2- El valor de los rendimientos obtenidos de conformidad con las cláusulas convenidas en los depósitos entregados.

SE ACREDITA CON:

- 1- El valor de la aplicación o reintegro de los depósitos entregados.
- 2- El valor de los gastos generados con cargo a los depósitos entregados, de conformidad con las cláusulas convenidas.
- 3- El valor reclasificado a las correspondientes cuentas de activo, una vez transferida la propiedad de la infraestructura.

• **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

## 6. POLÍTICAS

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 (...)

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 (...)

• **Notas a los Estados Financieros - Fideicomiso de pasivos pensionales 6-3-12076 - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio administrado por Fiduciaria La Previsora S.A.**

### “3. Políticas contables significativas

#### 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 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 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 bancarias 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 bancarias 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 (...)*

*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”.*

### **Otros criterios**

*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 bancarias 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).*

*Los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

De conformidad 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 2018, los Depósitos entregados en garantía (Cuenta 1909) ascienden a \$387.149.424.512,57.

En esta cuenta se reconocen los depósitos judiciales por embargos decretados a las cuentas bancarias del Ministerio de Educación -MEN, por \$336.437.527.194; y del FNPSM, por \$50.711.897.317; dentro de los procesos judiciales instaurados en contra del FNPSM.

En la verificación efectuada a la razonabilidad del saldo de esta cuenta, se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre acerca del mismo:

1. Respecto a los depósitos judiciales de los embargos a las cuentas del FNPSM se encuentra:

- En la Nota No. 2 a los Estados Financieros del Fondo, “2. Bases de elaboración de los Estados Financieros y resumen de las principales políticas contables”, la Fiduciaria La Previsora señala:

*“Limitaciones y deficiencias*

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

*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 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.*

*Las actividades anteriormente relacionadas al 31 de diciembre de 2018 se encuentran en ejecución”.* (Subrayado fuera de texto)

- En el literal (b) del Numeral (1) de la Nota 7. Otros Activos a los Estados Financieros del Fondo, la Fiduciaria La Previsora S.A. (como Administrador del FNPSM) respecto a los Depósitos Judiciales del FNPSM indica:

“f) Actualmente la Vicepresidencia Jurídica se encuentra realizando el análisis de los depósitos judiciales realizados al FOMAG, con el objetivo determinar el estado de los mismos”. (Subrayado fuera de texto)

- La Fiduprevisora-FNPSM, mediante oficio del 28 de febrero de 2019, remite archivo en Excel denominado “Base de Embargos.xlsx”, el cual relaciona 251 depósitos judiciales por embargos a cuentas del FNPSM por \$50.681.897.318. Del análisis del archivo remitido se estableció:

- Falta de identificación plena de los procesos judiciales a los cuales corresponden los depósitos judiciales. Se evidencia que en algunos casos carecen del número radicado del proceso, del despacho judicial, identificación y/o nombre del demandante, pretensión y el estado.

- Del total de depósitos judiciales, se indica que el 26% se encuentran archivados y del 49% no se informa el estado, así:

Cuadro No. 26.  
Estado Depósitos Judiciales FNPSM  
Cifras expresadas en pesos

Estado	Cantidad Depósitos Judiciales	Participación sobre cantidad	Valor embargo	Participación sobre el valor
Activo	61	24	5.183.482.681	10%
Archivado	65	26	7.100.010.928	14%
Terminado ekogui	1	0	6.000.000	0%
(en blanco)	124	49	38.392.403.708	76%
<b>Total general</b>	<b>251</b>	<b>100%</b>	<b>50.681.897.318</b>	<b>100%</b>

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

- Del cruce de la base de datos de los depósitos judiciales de las cuentas del FNPSM, con la base de datos de los procesos judiciales activos a 31 de diciembre de 2018 denominada “Procesos vigentes 2018.xls”, por el número del proceso (23 dígitos) registrado en la columna “Radicado”, que corresponde a llave primaria para efectuar el cruce, se encontró que, de los 251 registros reportados por el FNPSM, 209 no cruzan o no están asociados a un proceso vigente.

- Con respecto a la confirmación de los depósitos judiciales relacionados por la Fiduprevisora-FNPSM con la información del Banco Agrario, se presentaron los siguientes hechos:



- 1) Mediante radicado No. 2019EE0018637 - CDSS-AFFNPSM-6 de febrero 2 de 2019, la CGR solicitó al Banco Agrario de Colombia la relación de títulos de depósito judicial a 31-12-2018, en la que figurara el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM o Fiduprevisora S.A. en calidad de vocera y administradora de dicho fondo, como demandante o demandado.
- 2) El Banco Agrario da respuesta mediante oficio del 27 de febrero de 2019 señalando:

*“(…) de manera atenta informamos que se realizó la consulta en la base de Depósitos Especiales del Banco Agrario de Colombia por el nombre “Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FNPSM o Fiduprevisora S.A.” y se evidenció la existencia de varios números Nit registrados en nuestro sistema con ese nombre y no tenemos la certeza de cual Nit es el correspondiente, por lo que agradecemos informar a esta Dependencia el número de Nit perteneciente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FNPSM (…). En virtud de lo anteriormente expuesto, resaltamos que para realizar la extracción de la información de depósitos judiciales en nuestra base de datos se requiere exclusivamente el número de identificación, dato que es de vital importancia para realizar la consulta y/o búsqueda en nuestro sistema (…).”*
- 3) El 27 de febrero de 2019 la CGR solicita a la Fiduprevisora informar con qué Nit o Código quedan registrados los Depósitos Judiciales en el Banco Agrario indicando; en el caso que sea con el mismo Nit de la Fiduprevisora como se identifica que sean del negocio FNPSM.
- 4) Mediante correo electrónico del 27 de febrero de 2019 la Fiduprevisora indica que

*“(…) los depósitos judiciales por embargos los realizan directamente las entidades bancarias que son notificadas por los despachos judiciales del decreto de las medidas cautelares.*

*La entidad bancaria informa a tesorería del embargo si se trata de un proceso en contra del FNPSM, el título debe ser constituido con el NIT de Patrimonios Autónomos que es 830.053.105-3, pero reitero es la entidad bancaria respectiva quien constituye el deposito ante el Banco Agrario (…).”*
- 5) La Fiduciaria La Previsora, mediante oficio del 1 de marzo de 2019, da alcance al correo anterior señalando adicionalmente: *“(…) sin perjuicio de recordar que en esta y todas las Fiduciarias, por orden de la Superintendencia Financiera, supervisor natural de todas las entidades fiduciarias, como es el caso de Fiduprevisora, por mandato legal deben tener dos (2) NIT (números de identificación tributaria), así: (i) Para la sociedad fiduciaria (Fiduprevisora) que es el 860.525-148-5 y el de los patrimonios autónomos administrados por ella es 830.053.105-3 (…).”*

- 6) Mediante comunicación No. GOC-UODE-2019-10669 del 1º de marzo de 2019 el Banco Agrario remite base de datos en Excel denominado "*Informe detallado de depósitos judiciales donde figura como demandado el Fondo Nal de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM o Fiduprevisora S.A, con Nit. 830.053.105-3, con fecha de corte febrero 28 de 2019*".
- 7) Al efectuar el análisis de la base de datos remitida por el Banco Agrario, se determinó que contiene 1952 registros, en los cuales no sólo aparece como demandado FNPSM, sino otros negocios fiduciarios administrados por la Fiduprevisora y en algunos casos no se identifica el patrimonio autónomo demandado.

Lo anterior no permitió realizar la confirmación de la información entregada por la Fiduprevisora-FNPSM frente a los depósitos judiciales que reporta el Banco Agrario.

2. En cuanto a los depósitos judiciales de las cuentas del MEN se encuentra:

- El archivo en Excel remitido por la Fiduprevisora-FNPSM, denominado "*Base de Embargos.xlsx*", relaciona 3925 depósitos judiciales por embargos a cuentas bancarias del MEN por \$410.217.072.544. Del análisis del archivo remitido se estableció:

- Falta de identificación plena de algunos de los depósitos judiciales y de los procesos judiciales a los cuales corresponden los mismos. Se evidencia que en algunos casos carecen del número radicado del proceso, pretensión, fecha de constitución del depósito judicial o con fechas como 0/01/1900 y en ninguno de los 3925 depósitos, el FNPSM indica el estado de los mismos.

- Del cruce de la relación de los depósitos judiciales del MEN con la base de datos de los procesos judiciales activos a 31 de diciembre de 2018 denominada "Procesos vigentes 2018.xls", por la columna "Radicado" que corresponde al número del proceso (23 dígitos), llave primaria para el cruce, se encontró que de los de los 3925 registros reportados por el FNPSM, 3667 no cruzan o no están asociados a un proceso vigente.

- El MEN, mediante oficio del 14 de marzo de 2019, remite archivo en Excel denominado *Copia de EMBARGOS FOMAG RESPUESTA OAJ\_VF.xlsx* la cual, en la hoja 1, contiene la relación de los depósitos judiciales que han afectado las cuentas del MEN con ocasión de procesos judiciales relacionados con el FNPSM. Comparando las bases de datos remitidas por el FNPSM y por el MEN, relacionadas con los depósitos judiciales de las cuentas bancarias embargadas al MEN por procesos en contra del FNPSM, se determinó que se presentan

diferencias en la cantidad y valor de dichos depósitos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 27.  
Depósitos Judiciales MEN  
Cifras expresadas en pesos

Fuente	Cantidad depósitos judiciales cuentas MEN	Valor
FNPSM <sup>(1)</sup>	3.925	410.217.072.544
MEN <sup>(2)</sup>	8.472	776.105.508.268
<b>Diferencia <sup>(3)</sup></b>	<b>-4.547</b>	<b>-365.888.435.724</b>

Fuente: (1) Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM), (2) Ministerio de Educación (3) Cálculo CGR

- La base de datos remitida por el MEN no cuenta con la identificación plena de algunos de los depósitos judiciales y de los procesos judiciales que dieron origen a los mismos. Se evidencia que en algunos casos carecen del número radicado del proceso o este se encuentra incompleto, número de identificación y/o nombre del demandante y en ninguno de los 8472 depósitos, el MEN indica la pretensión y el estado de los mismos.

Esta situación aunada a la falta de identificación plena de la información suministrada por el FNPSM no permitió efectuar comparación uno a uno de los depósitos judiciales entre las dos bases de datos.

Los hechos descritos evidencian deficiencias en la gestión de defensa judicial, en la etapa de reconocimiento de los hechos económicos del proceso contable, en el flujo de información que alimenta el proceso contable, en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso, tanto al interior de la Fiduprevisora-FNPSM como con el MEN; en la depuración de la información contable y en los mecanismos de control implementados por el FNPSM.

Lo anterior afecta la calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad de la información reportada y genera incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de los Depósitos entregados en garantía (Cuenta 1909).

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190140888771 del 02-05-19 (AG8-70) de la Vicepresidencia del FNPSM:

*"(...) Como se ha mencionado anteriormente, dentro de las gestiones que se están adelantando como planes de mejora, se encuentra, determinar el estado de los procesos en los que se han decretado medidas cautelares sobre cuentas del Fondo, para que la Unidad de Defensa Judicial logre realizar la labor de recuperación de títulos y/o remanentes (...)*

La diferencia aludida por su Despacho, corresponde a una inconsistencia, que luego de ser detectada por la Dirección de Gestión Judicial del Fomag, al momento de realizar una validación respecto de la "Base de embargos" según lo remitido por la Gerencia de Contabilidad, frente a lo cual se procedió a corregir lo pertinente y superar la citada inconsistencia.

(...) se están adelantando las averiguaciones directamente ante los Despachos Judiciales para obtener la información de los radicados completos, pues incluso, algunos de los datos suministrados por las anteriores oficinas de abogados que llevaban la representación judicial eran imprecisos y así habían quedado registrados.

(...) nos permitimos reiterar que la Unidad de Defensa Judicial FOMAG, dentro del plan de acción que se tiene establecido, se encuentra realizando la depuración de los depósitos judiciales para contar con la actualización del estado del proceso y avanzar en la gestión de recuperación de títulos y/o remanentes a que haya lugar.

(...) en los procesos que se tienen registrados como archivados, se procede a solicitar desarchivo ante los respectivos despachos judiciales y posteriormente conocer el estado de los depósitos judiciales a fin de establecer la procedencia de la recuperación de los mismos e informar a la Gerencia de Contabilidad lo pertinente para el registro contable, sin perjuicio de los demás trámites que deban adelantarse.

(...) que de acuerdo con las actualizaciones generadas en las bases de datos de depósitos judiciales y de Procesos Vigentes 2018 con corte al mes de marzo de 2019, se evidencia una disminución frente a los 209 procesos que no cruzaban en las bases de información, teniendo el registro que se detalla a continuación:

- Procesos activos generadores de embargo = 76
- Procesos archivados, los cuales generaron embargo = 71
- En proceso de depuración = 117

En razón a lo expuesto, se evidencia la gestión adelantada por parte de la Unidad de Defensa Judicial, en alusión a la completitud de la base. Sin perjuicio de dicha gestión adelantada, se continúa trabajando para lograr obtener una actualización total en la información.

(...) muchas veces, se ha podido establecer que la medida no estaba dirigida al Fondo y afectan recursos de la Fiduciaria, del Fomag, o de otros patrimonios autónomos; o si era del Fomag, pero aplican la medida contra los recursos de la Fiduciaria o de otros negocios distintos al Fomag, siendo difícil reversar esas actuaciones, que a pesar de no estar ajustadas a derecho, sí impiden una recuperación pronta de los recursos afectados y es la Fiduciaria, contra su patrimonio la que se ve afectada de forma grave por esas desatenciones y desavenencias legales y judiciales.

Se está trabajando con la Gerencia de Operaciones y la Vicepresidencia de Inversiones para lograr establecer las inconsistencias en materia de embargos y direccionarlos

*adecuadamente al patrimonio autónomo que le corresponda y hasta concurrencia de los recursos fideicomitidos, observando el límite monetario fijado en la medida.*

En cuanto a los depósitos judiciales de las cuentas del MEN, el Fondo indica:

*"(...) la sociedad fiduciaria se encuentra llevando a cabo mesas de trabajo con el Ministerio de Educación Nacional, para lograr conciliar la información e ir presentando avances sobre la recuperación de títulos y ubicación de los expedientes.*

*No obstante, FIDUPREVISORA S.A. cuenta con el compromiso de realizar mancomunadamente una complementación de la citada base de cara a la gestión que viene desarrollando la Unidad de Defensa Judicial FOMAG, dado que se encuentran adelantando depuración y recuperación de títulos, avances que han sido puestos en conocimiento en las diferentes mesas de trabajo que se han llevado a cabo (...)*

*De manera respetuosa solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control.*

*Lo anterior, con excepción del traslado que corresponda al Consejo Superior de la Judicatura, respecto de las actuaciones adelantadas por las firmas externas que ejercieron durante la vigencia 2018 la defensa judicial del FOMAG y del Ministerio de Educación Nacional, en calidad de fideicomitente del Fondo".*

### **Análisis de la Respuesta (FNPSM)**

Con relación a los depósitos judiciales por embargos a las cuentas bancarias del FNPSM, con la respuesta se confirma que el Fondo está realizando identificación y depuración de los mismos. Respecto a la diferencia presentada entre la base de embargos y el saldo contable de los depósitos judiciales del FNPSM se excluye de la observación este aparte, dado que fue subsanado por el Fondo.

Con relación a los depósitos judiciales por embargos a las cuentas bancarias del MEN, con la respuesta se señala que el Fondo y el MEN están adelantado mesas de trabajo, con el fin de adelantar la depuración y recuperación de títulos.

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

El MEN da respuesta a las observaciones con oficio No. 2019-ER-105389, 2019-EE-055017 de mayo 2 de 2019, según lo dispuesto por el Decreto 623 de 1990.

*“El Ministerio de Educación Nacional no está de acuerdo con esta observación realizada por la Contraloría, en razón a que la información de la matriz mencionada no es comparable con el saldo contable registrado en los Estados Financieros del Ministerio a 31 de diciembre de 2018. Lo anterior, toda vez que los Estados Financieros contienen la totalidad de los embargos aplicados en las cuentas corrientes del Ministerio por valor de \$776.105.508.179, los remanentes aplicados por valor de \$171.767.654.098 y los montos pagados por FOMAG con corte a 31 de diciembre de 2018, que ascendieron a la suma de \$170.401.321.086, para un saldo final a cargo de FOMAG de \$433.936.532.995. Asimismo, es preciso resaltar que el procedimiento aplicado en Contabilidad se desarrolla en momentos diferentes al procedimiento que realiza la Oficina Asesora Jurídica del MEN para la recuperación de los montos embargados, tal como se evidencia a continuación*

*(...) es necesario precisar que la base de datos de embargos del Ministerio de Educación presenta 8.472 embargos judiciales aplicados en las cuentas bancarias de la entidad, donde se cuentan registros con identificador de proceso "SIN#" en razón a que algunos oficios remitidos por los despachos judiciales carecen de la información para la identificación del proceso, adicionalmente la base de datos incluye filas que corresponden a Pagos efectuados por FOMAG y también están incluidos registros por remanentes.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, la base de datos se diligencia con base a los soportes suministrados en cada una de las transacciones que han afectado las cuentas bancarias (embargos, remanentes y pagos)”.*

### **Análisis de respuesta (MEN)**

Si bien el MEN hace referencia a que la información de la matriz no es comparable con el saldo contable registrado en los Estados Financieros del Ministerio a 31 de diciembre de 2018; la observación comunicada por la CGR no hace referencia a los Estados Financieros del MEN.

Con relación a la identificación plena de los depósitos judiciales, el MEN con la respuesta confirma este aparte de la observación, evidenciándose adicionalmente la falta de gestión para lograr la identificación plena de los depósitos.

### **En conclusión**

Lo anterior, ratifica el efecto contable presentado en esta observación respecto a la incertidumbre en el saldo a 31 de diciembre de 2018 de la cuenta contable Depósitos entregados en garantía (Cuenta 1909). Se valida la observación y se configura como hallazgo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que además será trasladado a la Contaduría General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional y Consejo Superior de la Judicatura, para los fines pertinentes.

#### **Hallazgo Nº 4. Obligaciones MEN (A-D-OI)**

- En el Artículo 5. de Ley 91 de 1989 determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

*"(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

- 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<sup>1</sup> 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. 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 (...)*

<sup>1</sup> Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

#### 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.*

##### 3.2.9.2. 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, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.*



*De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.*

### *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.*

• **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

## **6. POLÍTICAS**

*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.*

• **Notas a los Estados Financieros - Fideicomiso de pasivos pensionales 6-3-12076 - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio administrado por Fiduciaria La Previsora S.A.**

*“3. Políticas contables significativas*

*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 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 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.*

*(...) Frente a los embargos de las cuentas bancarias 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 (...)*

*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”.*

### **Otros criterios**

- *El ítem 4.15.4 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, estableció lo siguiente:*

*4.15.4 La Fiduciaria deberá reembolsar al MEN, con cargo a los recursos del patrimonio que administra, las sumas de dinero que por disposición de autoridad judicial le sean embargadas dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten con fundamento en obligaciones ciertas o presuntas, a cargo del Fondo, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al requerimiento que para el efecto realice el MEN con el correspondiente soporte, consistente en la copia de la comunicación del embargo dispuesto por la autoridad judicial y de la nota debito dispuesta por la entidad bancaria que haya atendido la orden de embargo. En el evento de no hacer el reembolso por causas que no sean imputables a la Fiduciaria (insuficiencia de recursos, imposibilidad de redimir títulos por condiciones de mercado, entre otras) en el plazo estipulado, la sociedad fiduciaria cancelará al MEN, con cargo a los recursos del patrimonio que administra, adicionalmente el interés que corresponda a la tasa DTF más 3 (tres) puntos, mes vencido, que se causará durante todo el tiempo que se mantenga insoluta tal obligación.*

*Los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

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 2018, las Cuentas por pagar por concepto de Obligaciones pagadas por terceros ascienden a \$287.871.235.310,86.

Acerca de éstas obligaciones, en el literal (a) del Numeral (2) de la Nota 8. a los Estados Financieros del Fondo, indica:

*“(a) Corresponde al 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.*

*Dentro de las obligaciones de defensa judicial del patrimonio autónomo y de acuerdo al otrosí firmado el 22 de junio de 2017, la Fiducia debe implementar un esquema de vigilancia judicial de los procesos judiciales que actualmente existen en contra del Fondo y el Ministerio de Educación Nacional, este último respecto de aquellos procesos judiciales relacionados con el Fondo, así mismo debe reembolsar al Ministerio de Educación Nacional con cargo a los recursos del Patrimonio que administra, las sumas de dinero que por disposición judicial le sean embargadas dentro de los procesos ejecutivos que se adelanten a cargo del Fondo, dentro de los treinta días hábiles siguientes al requerimiento que para el efecto realiza el Ministerio de Educación Nacional con el correspondiente soporte (...)*

*Durante el año 2018 se adelantaron mesas de trabajo con la participación de las áreas contable y jurídica de Fomag y el Ministerio de Educación donde se formuló plan de trabajo para identificar y conciliar la información correspondiente a embargos.*

*Producto de las actividades realizadas al 31 de diciembre de 2018 se cuenta con 74 cuentas de cobro conciliadas y reconocidas en Estados Financieros por valor de \$287.871.235.310,86”.*

Adicionalmente, con relación a dichas obligaciones, Fiduprevisora-FNPSM reconoció y reveló en los Estados Financieros provisiones por \$165.501.081.646,29, indicando en el literal (b) de la Nota 9 a los Estados Financieros:

*“(b) Corresponde a los embargos efectuados a cuentas bancarias del Ministerio, que se encuentran en proceso de revisión por parte del Fondo y el Ministerio de Educación donde se revisan los procesos judiciales que dieron origen al embargo y se establece si los demandantes tienen algún vínculo con el Fondo”.*

Con relación a las cuentas de cobro del MEN, se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo de las cuentas señaladas:

- En el *Informe de conciliación de cuentas embargadas al Ministerio de Educación –MEN- con corte mes de diciembre de 2018* remitido por la Fiduprevisora-FNPSM mediante oficio del 28 de febrero de 2019, se indica que “(...) el valor adeudado a la fecha de conformidad con las cuentas conciliadas asciende a la suma de \$474.528.533.510,47 (...)”; valor que difiere con lo registrado contablemente. Adicional a lo anterior, en el informe se relacionan 74 cuentas de cobro conciliadas y en cada una señala el “valor conciliado entre las partes” e indica como valor total \$474.528.533.510,47.

No obstante lo anterior, en el cálculo efectuado por la CGR del valor total conciliado, considerando lo indicado por cada cuenta de cobro, dicho asciende a \$477.003.768.486,23; el cual es \$2.475.234.975,76 superior a lo señalado.

- El Ministerio de Educación mediante oficio del 14 de marzo de 2019, remite archivo en Excel denominado *Copia de EMBARGOS FOMAG RESPUESTA OAJ\_VF.xlsx*; en el cual el “PUNTO 3” contiene “la relación de las cuentas de cobro tramitadas ante FNPSM, a 31 de diciembre de 2018, en virtud de los embargos ordenados por los distintos despachos judiciales que recaen sobre los recursos del Ministerio”. Dicha relación consta de 145 cuentas de cobro, de las cuales 80 se indica que se encuentran aceptadas, por \$315.195.507.297, que difieren de las 74 que indica el FNPSM por \$287.871.235.310,86 en la cuenta Obligaciones pagadas por terceros de los estados financieros y por \$474.528.533.510,47 en el mencionado informe de conciliación.

Cuadro No. 28.  
Cuentas de Cobro MEN aceptadas sin pagar  
Cifras expresadas en pesos

	Cantidad de cuentas de cobro	Valor aceptado	Valor descontado por recuperación de remanente
Cuentas de cobro aceptadas sin pagar	80	315.195.507.297	-85.228.520.546

Fuente: Ministerio de Educación Nacional  
Cálculo CGR

Adicionalmente, en la información remitida por el MEN se relacionan 6 cuentas en revisión y 53 pendientes de conciliar por valores de \$28.741.846.692 y \$90.768.536.762, respectivamente; las cuales difieren de los \$165.501.081.646,29 provisionados por este concepto.

Cuadro No. 29.  
Cuentas de Cobro MEN en revisión y por conciliar  
Cifras expresadas en pesos

Estado	Cantidad de cuentas de cobro	Valor cobrado	Valor aceptado	Valor descontado por recuperación de remanente
En revisión a la espera de aceptación	6	28.741.846.692	27.972.488.936	-2.454.860.604
Pendiente por conciliar	53	90.768.536.762	0	0
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>119.510.383.455</b>		

Fuente: Ministerio de Educación Nacional  
Cálculo CGR

- De igual forma, con respecto a las cuentas de cobro pagadas, se presentan diferencias entre lo consignado en el “Informe de conciliación de cuentas embargadas al Ministerio de Educación –MEN- con corte mes de diciembre de 2018” y el reporte del MEN en el “PUNTO 3” del archivo *Copia de EMBARGOS FOMAG RESPUESTA OAJ\_VF.xlsx*. Como se presenta en el siguiente cuadro, el FNPSM informa que han sido canceladas seis (6) cuentas de cobro por \$44.770.203.537,26 y el Ministerio, relaciona las mismas seis (6) cuentas por valor de \$48.566.292.884,44:

Cuadro No. 30.  
Cuentas de Cobro MEN pagadas  
Cifras expresadas en pesos

Cuenta de cobro	FNPSM <sup>(1)</sup>		MEN <sup>(2)</sup>			Estado
	Valor embargos	Recuperación de títulos	Valor cobrado	Valor aceptado	Valor descontado por recuperación de remanente	
134	14.033.564.956,55	-909.390.915,07	14.909.749.221,00	14.909.749.221,00	-107.403.174,62	CUENTA DE COBRO ACEPTADA Y PAGADA
135	12.158.896.635,96	-2.608.909.343,37	14.767.805.979,29	14.767.805.979,29	-6.681.867,00	
136	3.981.611.399,99	-290.537.652,00	4.272.149.051,99	4.272.149.051,99	-124.203.011,69	
137	1.224.216.889,12	-4.200.000,00	1.228.416.889,12	1.228.416.889,12	-9.300.000,00	
138	5.473.063.736,72	-15.958.087,40	5.489.021.824,12	5.489.021.824,12	0,00	
139	7.898.849.918,92	-299.000,00	7.899.149.918,92	7.899.149.918,92	0,00	
<b>Total <sup>(3)</sup></b>	<b>44.770.203.537,26</b>	<b>-3.829.294.997,84</b>	<b>48.566.292.884,44</b>	<b>48.566.292.884,44</b>	<b>-247.588.053,31</b>	

Fuente: <sup>(1)</sup> Fiduprevisora - FNPSM <sup>(2)</sup> Ministerio de Educación Nacional <sup>(3)</sup> Cálculo CGR

Los hechos descritos evidencian deficiencias en la conciliación de información entre las diferentes áreas que intervienen en el proceso, tanto al interior de la Fiduprevisora-FNPSM como con el Ministerio de Educación Nacional, en la depuración de la información contable y en los mecanismos de control implementados por el FNPSM.

Lo anterior afecta la calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad de la información reportada y genera incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las cuentas Obligaciones pagadas por terceros (Cuenta 249015) y Otras provisiones diversas (Cuenta 279090).

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190140888771 del 02-05-19 (AG8-70) de la Vicepresidencia del FNPSM:

*"Frente al informe presentado mediante el día 28 de febrero de 2019, se incurrió en un error involuntario en la digitación en la cuenta 169, error reflejado en el registro de la suma de dinero por un valor de \$191.042.963.092,00, siendo el valor correcto el correspondiente a la suma de \$1.910.429.630,92 (...)*

*En armonía con las cuentas reportadas por el Ministerio de Educación Nacional, 53 cuentas por valor de \$90.768.536.762,18 están pendientes por conciliar.*

*En atención a las 80 cuentas que menciona el Ministerio de Educación Nacional, se debe realizar las siguientes precisiones:*

- Las cuentas 80, 86, 98, 99, 171 y 172 conciliadas por valor \$25.583.371.812,75 se registraron en la vigencia del año 2019, lo anterior de acuerdo con los memorandos remitidos a la Gerencia de Contabilidad de Fiduprevisora, los cuales se adjuntan como soportes.

*En razón a lo expuesto, se evidencia inconsistencia frente a la información reportada por el Ministerio de Educación Nacional ya que la base remitida no corresponde únicamente a la vigencia 2018, sino que también contempla información de cuentas conciliadas durante la vigencia 2019.*

*(...) Frente a las 6 cuentas en revisión, es decir las cuentas 73,74,75, 76, 77 y 78, las mismas fueron conciliadas en vigencia 2019, en cumplimiento a lo acordado en la Mesa de Embargos que se realizó, por lo que se aporta el Acta de la Mesa Técnica de Embargos realizada el día 9 de abril de los presentes.*

*Ahora bien, frente a las 53 cuentas pendientes por conciliar, no corresponden a cuentas que se conciliaran o fueran remitidas con vigencia 2018, toda vez esta información aún no ha sido reportada por el Ministerio de Educación Nacional para adelantar las gestiones de conciliación, razón por la que no aparecen registradas en las cuentas de obligaciones pagadas por terceros relacionada en los estados financieros correspondientes a la vigencia 2018.*

*(...) El valor real pagado por FIDUPREVISORA S.A. al Ministerio de Educación Nacional en atención a los embargos corresponde a la suma de \$48.566.292.884,44*

*De cara a la diferencia frente a los valores de recuperación de títulos y/o remanentes, es pertinente aclarar que, frente a las cuentas pagadas por FIDUPREVISORA S.A., es decir la 134, 135, 136, 137, 138 y 139, a corte de diciembre de 2018, registraba el valor de \$3.77.298.200.57, valor que se tendrá como abono a lo que resulte a favor del Ministerio*

*de Educación Nacional y a cargo de la Fiduciaria, una vez se finalice la gestión de conciliación de las cuentas de depósitos judiciales.*

*Así mismo, se aclara que lo reportado por el Ministerio de Educación Nacional, es decir la suma de \$247.588.053.31 corresponde a la recuperación de títulos o remanentes durante la vigencia 2019, que también se tendrá en cuenta al final de la conciliación (...)*

*De manera respetuosa solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, según los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta (FNPSM)**

En la respuesta remitida por el FNPSM se evidencian errores en los informes remitidos a la CGR, falta de remisión de información del MEN a la Fiduprevisora y una conciliación que se encuentra en proceso entre las dos entidades. Por lo anterior, no se desvirtúa la observación.

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

El MEN da respuesta a las observaciones con oficio No. 2019-ER-105389, 2019-EE-055017 de mayo 2 de 2019, según lo dispuesto por el Decreto 623 de 1990. En este oficio el MEN no hace referencia a la observación No. 5.

### **En conclusión**

Lo anterior, ratifica el efecto contable presentado en esta observación respecto a la incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las cuentas Obligaciones pagadas por terceros (Cuenta 249015) y Otras provisiones diversas (Cuenta 279090). Se valida la observación y se valida como hallazgo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que además será trasladado a la Contaduría General de la Nación y al Ministerio de Educación Nacional, para los fines pertinentes.

### **Hallazgo N° 5. Cuotas Partes Pensionales (A-D-IP-OI)**

*El artículo 5° de la Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, establece que el fondo tendrá los siguientes objetivos:*

*“(…) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda. 4 Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes. 5. Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones. (…)”*

*Otrosí integral al contrato de fiducia mercantil protocolizado en la escritura pública N° 83 del 22 de junio de 1990, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisora; otrosí suscrito el 22 de junio de 2017.*

*Cláusula segunda. - Modificaciones: Modificar las siguientes Obligaciones y Cláusulas del Contrato así:*

*“(…) 1. Se modifican la cláusula primera del otrosí del 25 de enero de 2016 “OBJETO DEL CONTRATO” y la cláusula segunda del otrosí del 25 de enero de 2016 “FINALIDAD DEL CONTRATO” con la siguiente redacción:*

*2.3 Finalidad del Contrato (...) d) Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes y e) Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones. (...)*

*10. Se modifica la cláusula sexta literal H “Obligaciones de vigilancia, advertencia y gestiones de cobro” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificada por el otrosí del 18 de junio de 201, la cual tendrá la siguiente redacción.*

*4.8.1 Adelantar las actividades requeridas para que la Nación transfiera en forma oportuna tanto los aportes que le corresponden, como los descuentos de los docentes.*

*4.8.2 Adelantar las actividades requeridas para que todas las entidades deudoras del FNPSM, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

*4.8.3 Establecer los mecanismos que garanticen la correcta identificación de los ingresos del Fondo y el registro y control de cada uno de los conceptos que generan recaudo; la identificación debe poderse efectuar por aportante, por tipo de obligación al que corresponde y fecha de pago.*

*4.8.4 Establecer cualquier otro control que, a su juicio como profesional, sea necesario para el correcto manejo de los ingresos y egresos.*

*4.8.5 La Fiduciaria en calidad de vocera y administradora del Fondo se obliga a adelantar las gestiones para recaudar a nivel nacional los recursos que conforman la cartea del Fondo. En desarrollo de esta obligación deberá adelantar con cargo a los recursos del*



*Fondo, el cobro persuasivo, del pasivo prestacional y pensional a cargo de las entidades deudoras y demás conceptos que se generen a favor del FOMAG. El proceso de cobro coactivo del FOMAG, es un proceso mixto que será adelantado por MEN, con el apoyo de la Fiduciaria, quien tendrá las siguientes obligaciones:*

- (a) Tener un registro detallado y actualizado, sobre el estado de la cartera cuya recuperación se le ha confiado como vocera y administradora del Fondo.*
- (b) Aportar los documentos requeridos para dar inicio al cobro por vía coactiva administrativa. (...)*

*4.8.7 La Fiduciaria deberá efectuar el cobro persuasivo de las sumas que, por concepto de cuotas partes pensionales, resulten a favor del Fondo y a cargo de otras entidades de previsión de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable”.*

*Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.*

*“(...) ARTÍCULO 1°. GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público. (...)”*

*“(...) ARTÍCULO 4°. COBRO DE INTERESES POR CONCEPTO DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO. Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora. (...)”*

*Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

*“(...) ARTÍCULO 78. SUPRESIÓN DE CUOTAS PARTES PENSIONALES. Las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza, y Colpensiones, suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales. Esta posibilidad aplicará tanto para las cuotas causadas como a las que a futuro se causen. Para el efecto, las entidades harán el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.*

*Lo dispuesto en el inciso anterior también aplicará a las entidades que al primero de abril de 1994 tuvieran la calidad de entidades del orden nacional.*

*La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), procederá en el mismo sentido en relación con las*

*obligaciones por cuotas partes pensionales que haya reconocido a partir del momento en que asumió la función de reconocimiento pensional de entidades del orden nacional liquidadas o en liquidación, que sean financiadas con recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).*

*Decreto 1337 de 2016 por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015<sup>1</sup>.*

*“(…) Artículo 2°. Campo de aplicación. Para los efectos del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, se entiende que las entidades públicas del orden nacional objeto de la supresión de cuotas partes pensionales son las siguientes:*

*2.1. Las entidades públicas del orden nacional, que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza. Para este fin, se entiende que estas entidades son las incluidas en el primer nivel de cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de acuerdo con los incisos primero y segundo del artículo 3° del Decreto 111 de 1996.*

*2.2 La Administradora Colombiana Pensiones, COLPENSIONES.*

*2.3 Las entidades que a 10 abril de 1 ostentaban la calidad de entidades públicas del orden nacional y tenían a su cargo el reconocimiento y pago cuotas. Dentro de este grupo se incluyen entidades descentralizadas del orden nacional que reúnan características mencionadas, sin importar a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1 de 2015 se encuentren liquidadas o privatizadas, y los autónomos del orden nacional tales como el Banco de la República y las universidades públicas del orden nacional.*

*2.4. Unidad Administrativa de Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en relación con las obligaciones por cuotas haya reconocido a partir del momento en que asumió la función reconocimiento pensional de entidades orden nacional liquidadas o en liquidación, que sean financiadas con recursos del Fondo Pensiones Públicas Nivel Nacional (FOPEP)*

*Parágrafo 1. Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo de la Ley 1 de 2015, continúan vigentes las cuotas partes pensionales por cobrar y por entre entidades territoriales, y entre éstas y entidades nacionales, cuales continuarán reconociéndose y pagándose en la forma prevista en disposiciones vigentes.*

*Parágrafo 2° Este decreto aplica también para cuotas partes de entidades del orden nacional, liquidadas o no, estén siendo administradas por patrimonios autónomos, fiducias, fondos cuentas o haga sus veces. (…).”*

*Resolución N° 674 de 2016, por la cual se establece el procedimiento contable para la supresión de cuotas partes pensionales ordenada por el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto 1337 de 2016.*

<sup>1</sup> Compilado en el artículo 2.2.4.13.2 del Decreto 1833 de 2016 por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

Numeral 5. Artículo 1° *“PLAZO PARA LA SUPRESION DE DERECHOS Y OBLIGACIONES POR CUOTAS PARTES PENSIONALES. Las entidades que deban suprimir cuotas partes pensionales, de conformidad con el artículo 22 del Decreto 1337 de 2016, tendrán que aplicar este procedimiento antes del 31 de diciembre de 2016”.*

*Decreto 2649 de 1993 por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.*

*“(…) Artículo 4° CUALIDADES DE LA INFORMACION CONTABLE. Para poder satisfacer adecuadamente sus objetivos, la información contable debe ser comprensible y útil. En ciertos casos se requiere, además, que la información sea comparable.*

*La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.*

*La información es útil cuando es pertinente y confiable.*

*La información es pertinente cuando posee valor de retroalimentación, valor de predicción y es oportuna.*

*La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.*

*La información es comparable cuando ha sido preparada sobre las bases uniformes.*

ARTICULO 123. SOPORTES. *Teniendo en cuenta los requisitos legales que sean aplicables según el tipo de acto de que se trate, los hechos económicos deben documentarse mediante soportes de origen interno o externo, debidamente fechados y autorizados por quienes intervengan en ellos o los elaboren (...).”*

*Resolución 525 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, la norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.*

Numeral 1. Anexo Resolución 525 de 2016 *“Los hechos económicos que se incorporan en los estados financieros mediante el proceso contable deben estar documentados de esta forma, los gestores públicos dejan constancia sobre las operaciones que se han registrado en el transcurso del período contable, respaldando de manera objetiva la gestión administrativa y el cumplimiento de las disposiciones legales que la regulan y, con ello, fortaleciendo la transparencia y la confianza pública. Al dejar documentados los hechos económicos, también se crean las condiciones necesarias para que se pueda verificar la información financiera. Efectivamente, una de las características cualitativas de la información financiera es la verificabilidad, es decir, la información debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su procedencia y magnitud, observando siempre los requerimientos establecidos en el marco normativo que le sea aplicable a la entidad”.*

Numeral 4.1. Anexo Resolución N° 525 de 2016 *“Medios y tiempos de conservación. La Entidad deberá definir los controles internos que permitan garantizar la tenencia, conservación y reproducción de la documentación contable. Por tanto, toda la documentación que constituya evidencia de los hechos económicos debe estar a disposición de los usuarios de la información (...).”*

*Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación por la cual se incorpora en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública el procedimiento para la evaluación del control interno contable, incorporado al régimen de Contabilidad Pública (RCP).*

*“3.2.1.4. 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.*

*De igual forma deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores (...)*

*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. En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como.*

#### *Bienes y derechos*

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;*
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;*
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;*
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo de caja hacia la entidad*
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan; (...)*

*Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular.*

*Instructivo 003 de 2017 de la Contaduría General de la Nación. Instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2017-2018. El reporte de la información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.*

*“1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable. Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrativa en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr integridad del proceso contable. Lo anterior de acuerdo con las disposiciones señaladas en los numerales 3-8 – Conciliaciones de información y 3.16- Cierre Contable, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la resolución 357 de 2008, y en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.16 Cierre contable, del procedimiento para la evaluación del control interno anexo a la Resolución 193 de 2016, según aplique (...).*

*1.2.5 Existencia real de bienes, derechos obligaciones y documentos soporte idóneos. Las entidades adelantarán las acciones administrativas y operativas que permitan determinar la veracidad de los saldos presentados en los estados contables o estados financieros relacionados con los bienes, derechos y obligaciones y la existencia de los documentos soporte idóneos. Lo anterior de conformidad con lo señalado en los numerales 3.1- Depuración contable permanente y sostenible; 3.4 – Individualización de bienes derechos y obligaciones; 3.6 – Actualización de los valores ; y 3.7 – Soportes documentales, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 357 de 2008 y en los numerales 3.2.11 – Individualización de bienes, derechos y obligaciones; 3.2.12 – Reconocimiento de estimaciones; 3.2.13 – Actualización de los valores; 3.2.15 – Depuración contable permanente y sostenible; y 3.2.3.1 – Soportes documentales, del procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la resolución 193 de 2016, según aplique (...)*

*1.2.7. Formalización, soporte y actualización de derechos, obligaciones, ingresos, gastos y costos. Con el fin de cumplir a cabalidad con el principio de Devengo o causación, las entidades emitirán, comunicarán y enviarán oportunamente los actos administrativos y/o documentos soportes pertinentes para facilitar el reconocimiento pleno de los derechos, obligaciones, ingresos, gastos y costos tanto en su propio proceso contable como en el de las entidades con las que hayan realizado transacciones y operaciones”.*

*El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 establece: “Gestión fiscal es 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”.*

*Según pronunciamiento del Consejo del Estado radicado 2096 de 2012; “Los servidores públicos son responsables tanto por acción como por omisión en el ejercicio de sus funciones; el Código Disciplinario Único, establece que los servidores públicos están*

*obligados a cumplir y hacer que se cumplan los deberes constitucionales y legales (artículo, 34-1) y, correlativamente les prohíbe incumplir los deberes constitucionales y legales asignados a cada uno de ellos (artículo 35-1).*

*Es importante anotar lo indicado en el pronunciamiento del Consejo de Estado Radicación interna N° 2093 Consulta formulada por el Ministerio de Educación con oficio N° 2012EE10428 del 22 de febrero de 2012 así:*

*“Vale la pena resaltar que tanto el Ministerio como la Previsora – partes del contrato de fiducia–, tienen la obligación conjunta de realizar acciones tendientes a velar para que el pago de todas las obligaciones en general ingrese al Fondo de acuerdo con lo estipulado en la Ley 91 de 1989, obligación esta que a su vez fue reproducida en el contrato”.*

*El artículo 112. de la Ley 6 de 1992 estableció: “FACULTAD DE COBRO COACTIVO PARA LAS ENTIDADES NACIONALES. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad”.*

*El Artículo 5º. del Decreto 2019 de 2000 determina: “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 artículo 4º del Decreto 3752 de 2003 por el cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones. Señala:*

*“(…) ARTÍCULO 4º- 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:*

- 1. Historia laboral de cada uno de los docentes cuya afiliación se pretende, con el soporte documental requerido de acuerdo con el formulario de afiliación que se establezca para tal efecto;*
- 2. Certificado expedido por la respectiva entidad territorial, en el que se incluyan tanto a los docentes con pasivo prestacional a cargo de la entidad territorial como a aquellos que no*

presenten pasivo prestacional a cargo de tales entidades, en el cual se indique el régimen prestacional que por ley cubije a cada uno de los docentes cuya afiliación se pretende.

3. Autorización del representante legal de la entidad territorial de conformidad con la Ley 715 de 2001, para que con los recursos propios de esta se cubra todo aquello que no se alcance a cubrir con lo que dispone el FONPET. Así mismo deberá autorizar que sus recursos en el FONPET le sean descontados, luego del cruce contra el cálculo actuarial que refleja su pasivo y que de los recursos que le corresponden a la entidad territorial de la participación para educación en el Sistema General de Participaciones se realicen los descuentos directos de que trata el parágrafo 1° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001. El pago del pasivo que no pueda ser cubierto con los recursos del FONPET se garantizará mediante la entrega de un pagaré a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual se entregará junto con la autorización de que trata el presente numeral. 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. (...)"

Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.

A 31 de diciembre de 2018, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FNPSM registra el siguiente detalle de Cuentas por Cobrar:

Cuadro No. 31.  
Detalle de Cuentas por Cobrar a 31/12/2018  
Cifras expresadas en pesos

Concepto Cuenta por Cobrar	Saldo al 31/12/2018
Cuotas partes pensionales	\$ 2.161.184.232.517,31
Otras cuentas por cobrar	359.041.570.350,89
Otros intereses por cobrar	10.690.201.546,98
Deterioro cuentas por cobrar	-2.269.394.403.965,57
<b>Neto</b>	<b>\$ 261.521.600.449,61</b>

Fuente: Notas a los Estados Financieros del FNPSM al 31/12/2018  
Elaboró: CGR

#### A. Cuotas partes pensionales por cobrar

A las cuotas partes pensionales por cobrar en cuantía de \$2.161.184.232.517,31, que representan el 95.21% de las Cuentas por Cobrar, las cuales, según información suministrada por el FNPSM, datan desde el año 1992, se les calculó el deterioro de acuerdo con las políticas establecidas en el Manual de Políticas

Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG y, teniendo en cuenta la fecha de emisión de la cuenta de cobro.

En el siguiente cuadro se detallan las Cuentas por Cobrar y el Cálculo del Deterioro.

Cuadro No. 32.  
Cuentas por Cobrar y Deterioro al 31/12/2018  
Cifras expresadas en pesos

Concepto Cuenta por Cobrar	Saldo al 31/12/2018	% de participación	Deterioro	% Deterioro/Deuda
Cuotas partes pensionales	2.161.184.232.517,31	95,21%	\$ 2.160.739.625.937,31	95,21%
Deuda pasivo prestacional	34.225.730.242,84	1,51%	34.225.730.242,84	1,51%
Cuotas de afiliación	30.907.530.410,96	1,36%	30.907.530.410,96	1,36%
Aportes periódicos	27.344.912.945,57	1,20%	27.344.912.945,57	1,20%
Otros intereses por cobrar	10.690.201.546,98	0,47%	10.690.201.547,13	0,47%
Exceso de planta viabilizada	3.212.647.279,06	0,14%	3.212.647.279,06	0,14%
Padres cotizantes	2.227.480.612,46	0,10%	2.224.787.138,86	0,10%
FER - FAVIDI	32.968.464,00	0,00%	32.968.464,00	0,00%
Diversas	16.000.000,00	0,00%	16.000.000,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>2.269.841.704.019,18</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.269.394.403.965,73</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Notas a los Estados Financieros del FNPSM al 31/12/2018  
Elaboró: CGR

Respecto a las Cuentas por Cobrar se evidenciaron las siguientes situaciones que generan incertidumbre sobre el saldo reportado en el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018, por la imposibilidad de obtener evidencia suficiente que soporte el registro contable de cuotas partes por cobrar.

Se evidenció incumplimiento de lo establecido en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto Nacional 1337 de 2016, mediante el cual se ordena la supresión de cuotas partes pensionales para entidades del orden nacional:

*“(...) ARTÍCULO 78. Supresión de cuotas partes pensionales Las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza, y Colpensiones, suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales. Esta posibilidad aplicará tanto para las cuotas causadas como a las que a futuro se causen. Para el efecto, las entidades harán el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros. (...)”*

Cabe señalar que, mediante conceptos emitidos en el año 2017, la Vicepresidencia Jurídica de la Fiduprevisora y el Ministerio de Hacienda, se refieren a la aplicabilidad del señalado artículo para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.



El numeral 6.1 del Concepto emitido por la Vicepresidencia Jurídica de la Fiduprevisora señala:

*“(...) Al FOMAG le es aplicable la supresión de las cuotas partes pensionales, esta conclusión se fundamenta en las siguientes normas; Ley 91/1989, Ley 1753 de 2015-artículo 78, Decreto 1337 de 2016, Decreto 111 de 1996-artículo 3 y 11 (...)”*

El Concepto emitido el 01/12/2017, por la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, concluye:

*“(...) Teniendo en cuenta la naturaleza del Fondo, su régimen presupuestal, sus características de entidad administradora de un régimen de prima media y el origen de las prestaciones que reconoce, es posible concluir – en concordancia con el parágrafo 2° del Artículo 2.2.4.1.2 del decreto 1833 de 2016 – que el FOMAG es sujeto del campo de aplicación de la supresión de las cuotas partes pensionales del orden nacional, prevista en la Ley 1735 de 2015. (...)”*

En esta condición se encuentran las Cuentas por Cobrar que el FNPSM tiene registrado al 31 de diciembre de 2018, por concepto de cuotas partes pensionales que le adeudan cuarenta y dos (42) entidades del orden nacional por \$784.815.613.274, que representa el 36% de la cartera del FNPSM.

Cuadro No. 33.  
Cuotas partes pensionales por cobrar a 31/12/2018  
a entidades del orden nacional

Cifras expresadas en pesos

Nº	C.C.O NIT	Entidad Deudora	Saldo del Derecho	Calificación	Valor Deterioro al 31/12/2018
1	899999010	Caja Nacional de Previsión Social	\$ 288.725.182.702,00	E	\$ 288.725.182.702,00
2	800112806	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles	2.128.569.016,00	E	2.128.569.016,00
3	899999003	Ministerio de Defensa Nacional	13.130.481.410,00	E	13.130.481.410,00
4	800140611	Policía Nacional	7.383.684.287,00	E	7.383.684.287,00
5	860013816	Instituto de Seguros Sociales	335.367.550.882,00	E	335.367.550.882,00
6	890500514	Centrales Eléctricas del Norte	177.998.654,00	E	177.998.654,00
7	899999026	Caja de Previsión Social de Comunicaciones	2.896.509.312,00	E	2.896.509.312,00
8	899999124	Universidad Pedagógica Nacional	106.348.060,00	E	106.348.060,00
9	860523694	Instituto Técnico Central de Bogotá	631.187.181,00	E	631.187.181,00
10	899999116	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	1.977.634.419,00	E	1.977.634.419,00
11	890399002	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	1.242.365.797,00	E	1.242.365.797,00
12	899999034	Servicio Nacional de Aprendizaje	2.505.781.663,00	E	2.505.781.663,00
13	800117894	Instituto de Seguros Sociales	1.982.996.988,00	E	1.982.996.988,00
14	899999047	Caja de Crédito Agrario en Liquidación	2.360.189.405,00	E	2.360.189.405,00
15	890901063	Universidad de Caldas	81.403.449,00	E	81.403.449,00
16	891080031	Universidad de Córdoba	331.603.323,00	E	331.603.323,00
17	890800128	Central Hidroeléctrica de Caldas	171.112.785,00	E	171.112.785,00
18	899999044	Industria Militar	771.282.176,00	E	771.282.176,00
19	891500319	Universidad del Cauca	391.655.979,00	E	391.655.979,00
20	899999068	Empresa Colombiana de Petróleos	1.505.283.430,00	E	1.505.283.430,00
21	890102257	Universidad del Atlántico	331.931.525,00	E	331.931.525,00

N°	C.C O NIT	Entidad Deudora	Saldo del Derecho	Calificación	Valor Deterioro al 31/12/2018
22	899999162	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	430.786.100,00	E	430.786.100,00
23	899999062	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	17.303.343,00	E	17.303.343,00
24	800215546	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	199.035.312,00	E	199.035.312,00
25	891680089	Universidad Tecnológica del Chocó	858.625.658,00	E	858.625.658,00
26	899999734	Fondo de Previsión Social del Congreso	403.977.667,00	E	403.977.667,00
27	860020227	Fondo Rotatorio de la Policía	420.330.918,00	E	420.330.918,00
28	800226366	Ministerio del Medio Ambiente	431.276.592,00	E	431.276.592,00
29	900373913	UGPP	22.604.818.048,00	E	22.604.818.048,00
30	899999063	Universidad Nacional de Colombia	2.527.364.099,00	E	2.527.364.099,00
31	830115226	Ministerio de Trabajo	237.340.089,00	E	237.340.089,00
32	830006100	Comisión Nacional de Televisión	63.957.497,00	E	63.957.497,00
33	830115395	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo	328.716.003,00	E	328.716.003,00
34	899999090	Dirección del Tesoro Nacional	727.382.889,00	E	727.382.889,00
35	830040256	Hospital Militar Central	156.439.708,00	E	156.439.708,00
36	800147564	Ministerio de Comercio Exterior	82.782.107,00	E	82.782.107,00
37	899999486	Administración Postal Nacional	439.408.131,00	E	439.408.131,00
38	899999086	Superintendencia de Sociedades	63.725.894,00	E	63.725.894,00
39	900336004	Administradora Colombiana de Pensiones	90.503.713.661,00	E	90.503.713.661,00
40	800252683	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	41.806.986,00	E	41.806.986,00
41	899999023	Empresa Nacional de Telecomunicaciones	72.104.107,00	E	72.104.107,00
42	860021967	Caja Promotora de Vivienda Militar	3.966.022,00	E	3.966.022,00
<b>Total</b>			<b>\$ 784.815.613.274,00</b>		<b>\$ 784.815.613.274,00</b>

Fuente: Información y Notas a los Estados Financieros del FNPSM al 31/12/2018

Elaboró: CGR

## B. Carencia de soportes documentales

En la visita fiscal realizada a la Dirección de Afiliaciones, Recaudos y Pagos, se evidenció que no existen soportes suficientes y adecuados que respalden los saldos de las cuentas por cobrar por concepto de cuotas partes pensionales. A la Dirección de Prestaciones Económicas llega el expediente con la solicitud de reconocimiento, la proyección del acto administrativo de reconocimiento y los soportes que remita la secretaría incluyendo los oficios de consulta de cuota parte pensional y demás requisitos de la prestación. Se hace el estudio correspondiente y se da visto bueno o no para la continuidad del trámite de reconocimiento de la pensión.

Una vez emitido el visto bueno, se remiten los documentos a la Secretaría de Educación para notificar al pensionado. En firme el acto administrativo de la pensión, la Secretaría de Educación remite una orden de pago acompañada de la resolución y la fotocopia de la cédula del docente. Este es el soporte que utilizan para el pago de la pensión y para el recobro de la cuota parte pensional.

Existe diferencia de criterios entre Secretarías de Hacienda y de Educación del mismo departamento. Igual situación se presenta entre el departamento y las Secretarías de Educación Certificadas y no Certificadas y municipios, en cuanto a la pertenencia o no de los docentes. Se presentan casos en los cuales objetan entre

otros, tiempos de afiliación, documentos, falta del título ejecutivo, que a pesar de ser ellos quienes lo tienen, lo solicitan al FNPSM.

A pesar de que las Secretarías de Educación deben realizar las consultas de cuotas partes y verificar la información para elaborar el acto administrativo de reconocimiento, no allegan al FNPSM los documentos establecidos en la circular 069 de 2008 del Ministerio de Hacienda, que soportan el proyecto de resolución:

*(...) “Con el “Proyecto de Resolución”, se deben remitir los documentos que acrediten el derecho e identificación del beneficiario de la prestación, así como: Documento de Identificación bien sea la cédula de ciudadanía o la cédula de extranjería, la partida de bautismo o el registro civil de nacimiento según corresponda, las certificaciones expedidas por el funcionario competente de las entidades donde prestó sus servicios donde conste: tiempos de servicios, factores salariales y la entidad de previsión a la cual fueron efectuados los aportes correspondientes. Procedimiento este que en su oportunidad la entidad llamada a reconocer y pagar la cuota parte debe verificar. “ (...)*

Desde 2013 a la fecha se han digitalizado aproximadamente 8.000 documentos (resoluciones de afiliados) para soportar el pago a pensionados. Con derechos de petición se ha solicitado documentación a las Secretarías de Educación, con la cual han recaudado cartera.

Como mecanismo de control para no cobrar cuotas partes de docentes fallecidos, la información se extrae del pago de mesadas pensionales y no se causa más deuda por capital sino por intereses.

A pesar de que existe un acto administrativo de reconocimiento, las Secretarías de Educación argumentan que el pensionado no estuvo vinculado a la Entidad.

En una Mesa de Trabajo realizada en 14 de marzo de 2018, en la Federación Nacional de Departamentos, a la cual asistieron todos los Secretarios de Hacienda Departamentales, Ministerio de Hacienda, Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, FNPSM, se expuso el tema documental y se solicitó al Ministerio de Hacienda, un pronunciamiento al respecto porque FNPSM no tiene cómo probar la responsabilidad del reconocimiento y considerar la posibilidad de dar un alcance a la Circular 069 de 2008, cuando no sea posible recaudar la totalidad de los documentos necesarios.

De los datos registrados por la Dirección de Prestaciones Económicas en FNPSM se extrae la información para remitir las cuentas de cobro a las entidades cuotapartistas.

De más o menos seiscientas treinta (630) entidades cuotapartistas, mensualmente sólo cancelan oportunamente dos Entes Territoriales: Duitama y Sogamoso.

Emitida la cuenta de cobro con base en los soportes establecidos en la Circular 069, las Secretarías de Educación remiten una objeción solicitando a FNPSM el envío de los soportes establecidos en la Circular, a pesar de que la documentación reposa en dichas Entidades.

### C. Resultado circularización

Con oficio 2019140448971 del 06/03/2019, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio suministró una base de datos con 645 entidades cuotapartistas, de las cuales, utilizando un muestreo estadístico, se circularizaron 244 por \$1.074.712.556.017,99 que, respecto al total de las cuentas por cobrar, el cual asciende a \$2.161.184.232.517,31, representa el 50%. De las 244 entidades respondieron 40, es decir el 16%.

Con base en las respuestas obtenidas, se estableció que diecisiete (17) entidades no reconocen ni registran en los Estados Financieros, deudas por concepto de cuotas partes pensionales con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 34.

Entidades que no reconocen ni reportan cuentas por pagar al FNPSM por concepto de cuotas partes pensionales a 31/12/2018

Cifras expresadas en pesos

Nº	NIT	Nombre Deudor	Fecha de emisión dd/mm/aaaa	Saldo del Derecho (1)	Saldo reportado por el Deudor (2)
1	891500269	Municipio de Santander de Quilichao	4/07/1993	\$ 1.450.660.169,00	En los Estados Financieros a 31/12/2018, no reportan saldos en Cuentas por Pagar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por concepto de cuotas partes pensionales.
2	890980040	Universidad de Antioquia	4/03/1994	1.862.996.761,00	
3	891900272	Municipio de Tuluá	4/11/1995	868.317.307,00	
4	892280021	Departamento de Sucre	4/01/1996	6.983.435.901,00	
5	890801143	Municipio de Balboa	19/12/1997	436.657.903,00	
6	800099237	Municipio de Durania - Norte de Santander	19/08/1998	25.143.323,00	
7	800096587	Municipio El Copey - Cesar	19/10/1998	389.773.163,00	
8	800095734	Municipio de Belén de los Andaquíes	19/05/1999	68.436.217,00	
9	891380115	Municipio de La Pradera - VDC	19/02/2003	610.835.308,00	
10	800013676	Municipio de San Juan de Urabá	19/02/2005	51.800.149,00	
11	800017022	Municipio de Teorema - Norte de Santander	19/05/2006	8.486.153,00	
12	800144331	Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones	19/08/2006	615.182.939,00	
13	892280055	Municipio de Sampués - Sucre	19/01/2008	346.672.909,00	
14	899999161	ESE Hospital Habacuc Calderón - Carmen de Carupa	19/10/2009	56.351.049,00	
15	800031874	Municipio de Totoro - Cauca	19/11/2010	67.120.828,00	
16	890983701	Municipio de Alejandría - Antioquia	19/02/2013	93.492.880,00	
17	800096623	Municipio de San Diego - Cesar	28/02/2015	100.561.574,00	
<b>Total</b>				<b>\$ 14.035.924.533,00</b>	

Fuente: (1) Base de datos cuotas partes pensionales, suministrada por el FNPSM

(2) Certificaciones y oficios de respuesta de las entidades a la solicitud efectuada por la CGR

Las que reconocen deudas lo hacen por valores inferiores y en algunos casos, superiores a los registrados en los Estados Financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 35.

Entidades que reconocen y reportan saldos diferentes a los registrados por el FNPSM por concepto de cuotas partes pensionales adeudadas al 31/12/2018

Cifras expresadas en pesos

Nº	C.C. o NIT	Nombre Deudor	Fecha de emisión dd/mm/aaaa	Saldo del Derecho (1)	Saldo reportado por el Deudor (2)
1	890900286	Departamento de Antioquia	4/04/1992	\$ 97.082.733.016,49	\$ 70.836.895.191,00
2	890801052	Secretaría de Hacienda Manizales	4/05/1993	11.818.958.431,00	892.970.763,00
3	891800498	Departamento de Boyacá	4/12/1993	87.670.741.177,00	58.571.725.222,00
4	800091594	Departamento del Caquetá	4/07/1994	4.047.048.268,43	367.263.548,00
5	800100747	Municipio de Sincé -Sucre	4/03/1995	25.072.073,00	7.521.451,00
6	800099095	Municipio de Ipiales	4/12/1995	1.145.455.645,00	196.066.867,88
7	800100519	Municipio de Florida - VDC	19/04/1996	799.931.503,00	44.441.274.636,00
8	800103920	Gobernación del Magdalena	19/12/1996	14.277.368.516,00	598.639.930,00
9	890906445	Municipio de Caucasia -Antioquia	19/12/1996	1.656.263.673,00	1.476.260.624,00
10	891580016	Departamento del Cauca	19/08/1997	52.734.954.235,93	427.906.054,00
11	800102888	Departamento de Putumayo	19/03/1998	2.835.347.875,00	30.975.237.012,00
12	890980095	ESE Antonio Roldán Betancur -Apartadó	19/11/1998	885.267.375,00	21.043.276,00
13	800099829	Municipio de San Vicente de Chucurí	19/01/2000	1.043.646.954,00	664.187.186,00
14	892099216	Departamento del Casanare	19/11/2001	4.227.342.296,93	3.466.566.129,26
15	890115982	Municipio de Sabanagrande -Atlántico	19/04/2003	242.040.319,00	735.196.136,00
16	800037232	Municipio de Potosí	19/09/2010	169.015.923,00	519.883.095,00
17	892301130	Municipio de Bosconia - Cesar	19/05/2013	327.696.712,00	9.017.407.475,11

Fuente: (1) Base de datos cuotas partes pensionales, suministrada por el FNPSM

(2) Certificaciones y oficios de respuesta de las entidades a la solicitud efectuada por la CGR

Adicionalmente, algunas de las entidades aducen no haber recibido cuentas de cobro por concepto de cuotas partes pensionales, otras han sido objetadas porque consideran que los valores no han sido determinados y se encuentran actualizando saldos y solicitando la prescripción.

#### D. Antigüedad de la cartera

La gestión de cobro persuasivo por concepto de cuotas partes pensionales de las deudas a favor del FNPSM no ha sido eficiente, situación que se evidencia en el registro de deudas por concepto de cuotas partes pensionales que se originaron desde 1992. El hecho de no adelantar oportunamente el cobro de las deudas, ha ocasionado que las entidades cuotapartistas evadan el pago de ellas, invocando la figura de la prescripción de la acción de cobro de cuotas partes pensionales de los tres (3) años, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 1066 de 2006 situación que se evidencia en el siguiente cuadro y en la base de datos suministrada al Equipo Auditor, en la que se relacionan 33.475 registros en cuantía de \$2.243.530.108.918, por prescribir.

**Cuadro No. 36.**  
**Cuotas partes pensionales por cobrar a 31/12/2018 por año de emisión.**  
 Cifras expresadas en pesos

N°	Año de Emisión	N° de registros	Valor del Derecho	%	Antigüedad en años
1	1992	3	424.761.561.230,29	19,65%	26
2	1993	18	303.005.358.538,39	14,02%	25
3	1994	35	494.027.930.398,43	22,86%	24
4	1995	30	209.821.576.141,33	9,71%	23
5	1996	29	97.788.292.377,37	4,52%	22
6	1997	32	120.005.453.179,93	5,55%	21
7	1998	44	46.360.257.179,52	2,15%	20
8	1999	45	34.584.497.904,20	1,60%	19
9	2000	23	11.359.867.169,00	0,53%	18
10	2001	26	17.619.294.876,73	0,82%	17
11	2002	19	13.536.296.740,00	0,63%	16
12	2003	14	207.364.783.968,00	9,59%	15
13	2004	13	6.873.414.175,51	0,32%	14
14	2005	27	36.443.148.108,99	1,69%	13
15	2006	24	5.839.764.576,00	0,27%	12
16	2007	13	5.142.669.864,18	0,24%	11
17	2008	13	3.138.916.868,00	0,15%	10
18	2009	28	6.837.707.388,01	0,32%	9
19	2010	34	12.149.082.430,00	0,56%	8
20	2011	17	2.002.986.633,23	0,09%	7
21	2012	28	95.637.619.255,00	4,43%	6
22	2013	21	1.850.111.717,00	0,09%	5
23	2014	14	1.473.814.936,00	0,07%	4
24	2015	27	1.473.292.811,00	0,07%	3
25	2016	23	1.176.942.868,00	0,05%	2
26	2017	15	431.554.976,00	0,02%	1
27	2018	30	478.036.207,00	0,02%	0
<b>Total</b>		<b>645</b>	<b>\$ 2.161.184.232.517,11</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: Información FNPSM  
 Cálculo: CGR

### **E. Remisión de documentos para cobro coactivo**

El FNPSM no ha remitido al Ministerio de Educación Nacional los soportes que permitan ejercer el cobro coactivo de las cuotas partes pensionales, tal como lo determina el artículo 5° del Decreto 2019 de 2000.

Con los hechos descritos anteriormente en los literales A, B, C, D y E, se demuestran deficiencias administrativas y jurídicas en la gestión de cobro de cuotas partes a favor del FNPSM, así como en el reconocimiento de hechos económicos del proceso contable, conciliación y depuración de registros contables y en los mecanismos de control diseñados por el FNPSM.

En consecuencia, se afecta la calidad, confiabilidad, verificabilidad e integridad de la información reportada y generan incertidumbre sobre los saldos a 31 de diciembre de 2018 de las Cuentas por Cobrar (Cuenta 1384 Otras Cuentas por Cobrar) así

como en el saldo de la cuenta 1386 - Deterioro acumulado de Cuentas por Cobrar, afectando el Resultado del Ejercicio y por ende el Patrimonio del FNPSM.

Así mismo, existe el riesgo de pérdida de recursos por la inoportuna gestión de cobro de cuotas partes pensionales a las entidades concurrentes que, dada la fecha de generación de las deudas, podría generar la prescripción de las mismas.

De otra parte, las acciones y omisiones que generaron la prescripción de cuotas partes pensionales, deben ser objeto de Indagación Preliminar para determinar un presunto daño patrimonial.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Con oficio 20190140888771 del 2 de mayo de 2019, el Vicepresidente Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio responde la observación:

“(…)

#### **A. Cuotas partes Pensionales Por Cobrar.**

*Referente al deterioro de la cartera y la incertidumbre sobre el saldo reportado en el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018 a causa de lo establecido en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, se informa que Fiduprevisora S.A., como administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ha realizado las siguientes actuaciones:*

- 1. Se remitió al Ministerio de Educación Nacional oficio número de radicado 20170161077671, fechado el 07 de septiembre de 2017, el cual contenía el concepto jurídico emitido por la Vicepresidencia Jurídica, respecto a la supresión de la deuda de cuotas partes pensionales, toda vez que Fiduprevisora S.A. no es una entidad del Orden Nacional, sin embargo, el Fondo del Magisterio si tiene características que lo catalogan como tal. (Anexo oficio No. 20170161077671).*
- 2. Mediante oficio número 20170950980571 del 14 de agosto de 2017, se remitió dicho concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de que se pronuncie respecto a la aplicación del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015. (Anexo oficio No. 20170950980571).*
- 3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitió su propio concepto radicado en Fiduprevisora el 04 de diciembre de 2017, de acuerdo con los términos y con el alcance previsto en el artículo 28 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (“CPACA”), considerando las disposiciones relacionadas con la supresión de las cuotas partes pensionales, como aquellas que establecen la naturaleza y características del FOMAG, definiendo que el FOMAG es una cuenta de la Nación y hace parte del Presupuesto General de la Nación, por lo*

*que si aplica el concepto de la supresión a la deuda de cuotas partes pensionales que este tenga con entidades del Orden Nacional.*

*En vista de lo anterior, Fiduprevisora S.A – Fondo del Magisterio adelanto todas las actuaciones pertinentes para iniciar con 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 el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015.*

*En ese orden de ideas, se identificaron 42 entidades a las cuales se les debe aplicar la supresión de la deuda, tales como: UGPP por valor de \$ 20.783.780.075, CAJANA por valor de \$ 265.583.934.183 y Colpensiones por valor de \$ 79.449.290.943. Actuación seguida de la remisión de notificaciones a dichas entidades con los valores a prescribir con fecha de corte a 28 de febrero de 2018. (Anexo las notificaciones de las entidades mencionadas).*

*Se han recibido 16 respuestas de las 42 comunicaciones, de las cuales 16 aceptan la supresión, las cuales equivalen a \$ 771.154.727.914, correspondiente a 98 % del monto total de cartera a suprimir.*

*Alternamente la dirección de afiliaciones y recaudo solicito a la gerencia de tecnología, el 12 de junio de 2018, mediante HDX 86524 el desarrollo del módulo de supresión con el fin de adelantar en los aplicativos y estados financieros de la entidad para identificar los docentes, junto con las entidades de orden nacional para liquidar y aplicar supresión de a \$ 771.154.727.914 tal como se mencionó en el parágrafo anterior, ya que esto debe estar contabilizado en los aplicativos.*

*Igualmente, a la no respuesta por parte de entidades como Ministerio de Trabajo, Dirección de Tesoro Nacional, Superintendencia de Sociedades, Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, se remitió comunicado 20190950542261 a la Subdirección Técnica de Pensiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de poder proceder a la aplicación de supresión del 100% de la cartera por este concepto sin requerir la aceptación escrita por la entidad de orden nacional, del cual nos encontramos a la espera.*

*Con base a lo anterior, se evidencia que el Fiduprevisora S.A., en calidad de administradora y vocera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, viene adelantando las acciones pertinentes que permitan el registro contable de la supresión por la cartera por cuotas partes pensionales con entidades de orden nacional.*

#### **B. Carencia de Soportes Documentales.**

*Según lo informado en la visita fiscal realizada a la Dirección de Afiliaciones, Recaudos y Pagos, es claro que la responsabilidad documental soporte para el cobro de las cuotas partes pensionales esta en cabeza de las Entidades Territoriales, toda vez que son estas las que realizan en primera medida la consulta de la cuota parte pensional, seguida de la expedición del Acto Administrativo de reconocimiento de la pensión de jubilación.*



*Sin embargo, Fiduprevisora S.A. viene adelantado todas las acciones oportunas que le permitan recopilar la información necesaria para el cobro de las cuotas partes pensionales, acciones efectuadas mediante solicitudes y derechos de petición enviadas a las 95 entidades territoriales certificadas que expiden estos documentos, de igual forma, en las mesas de trabajo se requiere a las entidades se aporte la documentación necesaria para la conciliación y pago de la deuda.*

*Como resultado a la fecha, el Fondo ha logrado la recuperación de aproximadamente 8.000 resoluciones de reconocimiento, reliquidaciones y sustituciones de pensión de jubilación, de docentes que ingresaron a la nómina de pensionados antes del 31 de diciembre de 2012, correspondiente al 46% de la totalidad de resoluciones con corte a esa fecha.*

*El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a partir del 01 de enero de 2013 a la fecha, una vez reconocida la prestación de pensión, procede a la digitalización de los expedientes, hoy contando con todos los soportes digitalizados, lo que ha permitido realizar el cobro de la cartera en su etapa persuasiva a las 630 entidades cuota partistas.*

*Por lo que es oportuno mencionar, que todas y cada una de las cuentas de cobro se remiten a las entidades con los soportes que de acuerdo a la circular 069 deben acompañar dichas cuentas de cobro. Ahora es cierto que solo dos entidades territoriales se encuentran al día por dicho concepto, pero también hay entidades que para la vigencia 2018 realizaron pagos, como Magdalena, Barranquilla, Cundinamarca, evidenciando que para el 2018 de una cartera por \$11.463.146.952, la gestión de persuasivo adelantada por la dirección de afiliaciones logro un recaudo por valor de \$ 7.005.515.112 por cuota parte pensional.*

### **C. Resultado de la Circularización.**

*De acuerdo al muestreo estadístico realizado por la CGN se realiza una validación por parte de la dirección de afiliaciones y recaudo, donde se evidencia que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ha notificado a las entidades por usted mencionadas en el N ° 4 y 5 de la observación, de la deuda por concepto de cuotas partes pensionales.*

*Por ejemplo, para el caso de la Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones, como entidad de orden nacional, dio respuesta al fondo de la consulta de supresión.*

*Para el de caso de la Gobernación de Magdalena, Departamento del Cauca, que reporta saldo inferior al reportado por el Fondo, nos permitimos adjuntar acta de conciliaciones, donde se evidencia las mesas de trabajo con dicha entidad, con el fin de validar la información y definir saldo por pagar.*

*Por lo que es ajeno al Fondo que dichas entidades no reconozcan, ni reporten las cuentas por pagar al por concepto de cuotas partes pensionales al Fomag, se reitera que las mismas han sido notificadas, tal como se evidencia en las cuentas de cobro.*

#### **D. Antigüedad de la Cartera.**

*El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio viene adelantando las gestiones para la recuperación de la cartera de cuotas partes pensionales, para lo cual nos permitimos hacer un resumen de las acciones adelantadas:*

- 1. Desde el 2002 se viene remitiendo a las entidades territoriales cuentas de cobro, informando el monto adeudado al Fondo por concepto de cuotas partes pensionales con una periodicidad anual.*
- 2. Como requerimiento del Ministerio de Educación, se inicia con la remisión de la notificación, cuenta de cobro, liquidación y soportes documentales a las entidades deudoras de las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. (Anexo se entrega los informes entregados a Ministerio de educación que soporta la gestión realizada por estos periodos.)*
- 3. Para la vigencia 2017 y 2018, el Fondo del Magisterio continua con la gestión de remisión de las notificaciones con su respectiva cuenta por cobrar, liquidación y soportes de la deuda.*

*Soportes que fueron entregados a la CGN para evidenciar estas gestiones.*

*Ahora, referente a la prescripción de las deuda de cuotas partes pensionales, El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no es el competente para decretar esta medida; Lo anterior, de conformidad con el artículo No. 8 de la Ley 1066 de 2006 "La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte" en concordancia con el inciso No. 2 artículo 817 del Estatuto Tributario reza:*

*"La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte", queda más que claro que el facultado y competente para declarar la prescripción es el Ministerio de Educación Nacional a través del funcionario público ejecutor y ordenador del gasto, toda vez que Fiduprevisora S.A., en base a las normas precitadas no tiene la calidad de ser funcionario público, por lo anterior y de acuerdo al artículo No. 21 de la Ley 1755 de 2015.*

*No obstante lo anterior, mediante radicado N° 20170161077671 de fecha 7 de septiembre de 2017, el FOMAG remite concepto emitido por la Vicepresidencia jurídica de Fiduprevisora S.A., al Ministerio de Educación con el fin de que se pronuncien respecto al tema de la supresión y Prescripción, solicitud reiterada mediante Radicado N° 20180950435951 de fecha 27 de marzo de 2018.*

*En comité jurídico del Ministerio de Educación se presenta status de la cartera, y se notifica de la cartera a prescribir como de los títulos que se encuentran para entrega a la oficina jurídica del MEN, con el fin se dé inicio al proceso de cobro coactivo, por lo que se adquiere compromiso del MEN, para validar los expedientes y aceptar el envío de los mismos, actividad que fue llevada a cabo, y como resultado de la misma el MEN manifiesta que faltan los soportes de la aceptación de la cuota parte por la entidad que reconoce la prestación, por lo que acto seguido la dirección de afiliaciones procede a notificar a casa de archivo, la dirección de prestaciones y entidades territorial, para la remisión de la misma.*

*De igual forma, se realiza mesa de trabajo con el Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de definir temas, tales como prescripción, viabilidad de cobro de cuota partes y pasivo corriente. Mesa de Trabajo realizada el día 07 de junio de 2018. Se anexa acta.*

*En consecuencia, se solicitó a Secretaria General del Ministerio de Educación Dra. HEYBY POBEDA FERRO, comité de cartera con el fin de definir el tema de la prescripción. Se anexa respuesta de no viabilidad por parte del Ministerio de Educación con relación a la solicitud de comité de cartera.*

*A pesar de la negativa expresada por el Ministerio de Educación, se realizó mesa de trabajo FOMAG – MEN y el Departamento de Huila, como prueba piloto para definir el procedimiento para declarar la prescripción.*

*Se anexa respuesta del MEN y acta de mesa de trabajo, para la aplicación de la prescripción en el caso específico del departamento Huila.*

#### **E. Remisión de documentos para el cobro coactivo.**

*Es oportuno mencionar que las gestiones de cobro a las entidades territoriales por concepto de cuotas partes pensionales se ha venido adelantando por el Fondo, tal como se menciona en los párrafos anteriores y se evidencia en todos los anexos y soportes entregados a su auditoria y Ministerio de Educación Nacional de manera mensual.*

*El fondo nacional de prestaciones sociales no es competente para dar inicio al proceso de cobro coactivo, tal como expedir los mandamientos de pago y su respectiva notificación, luego de transcurrida la etapa de cobro persuasivo, como tampoco fue posible en las vigencias anteriores la remisión al MEN de estos expedientes, ya que dicha entidad requiere soportes documentales, que los entes territoriales se niegan a remitir, como tampoco reposan en el Fondo.*

*Ante la renuencia de las entidades territoriales para el pago por esta obligación, el Fondo viene presentando el reporte al MEN, donde se le notifica la cartera y vigencia de la misma, y en mesas de trabajo se notificó la entrega de expedientes para que se diera inicio del cobro coactivo, tal como se mencionó en el numeral anterior el MEN, realizó una validación de los documentos requiriendo el soporte de constancia ejecutoria de los actos administrativos de reconocimiento de pensión.*

*Se reitera que para la vigencia de 2013 a la fecha está reconocida esta obligación como pasivo corriente, tal como se evidencia en el acta adjunta. (...)*

## **Análisis de respuesta de la Entidad**

### **A. Cuotas partes pensionales por cobrar**

Respecto a la supresión de las cuotas partes pensionales, en la respuesta del FNPSM, las cifras reportadas en los Estados Financieros, difieren de las establecidas en la respuesta, así:

Cuadro No. 37.  
Diferencias reporte de información  
Cifras expresadas en pesos

	Entidad Deudora	Saldo a 31 de diciembre de 2018	Valor reportado oficina 20190140888771 del 2 de mayo de 2019	Diferencia
1	Caja Nacional de Previsión Social	\$ 288.725.182.702,00	\$ 265.583.934.187,00	\$ 23.141.248.515,00
2	UGPP	22.604.818.048,00	20.783.780.075,00	1.821.037.973,00
3	Administradora Colombiana de Pensiones	90.503.713.661,00	79.449.290.943,00	11.054.422.718,00
<b>Total</b>		<b>\$ 401.833.714.411,00</b>	<b>\$ 365.817.005.205,00</b>	<b>\$ 36.016.709.206,00</b>

Fuente: Respuesta FNPSM  
Elaboró: CGR

Como soporte de la respuesta a la observación, se anexaron los siguientes conceptos:

- ✓ Concepto proferido con radicado N° 20160200181313 del 11 de octubre de 2016, por la Vicepresidencia Jurídica Fiduciaria S.A., como vocera y administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, relacionado con la prescripción de deudas pensionales del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- ✓ Concepto emitido con radicado N° 20170200081033 por la Vicepresidencia Jurídica de Fiduprevisora S.A., recibido en la Vicepresidencia del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el 18 de mayo de 2017 en el cual se concluye:

#### **“(...) 6. CONCLUSIONES**

*6.1 Al FOMAG le es aplicable la supresión de las cuotas partes pensionales, esta conclusión se fundamenta en las siguientes normas: Ley 91/1989, Ley 489/98, Ley 1753 de 2015- artículo 78, Decreto 1337 de 2015, Decreto 111 de 1996 – artículo 3 y 11. (...)”*

Es de anotar que este último concepto data de junio 18 de 2017, al cual se debió

haber dado aplicabilidad en el momento en que fue comunicado al FNPSM.

## **B. Carencia de soportes documentales**

A pesar de que la Entidad aduce que la responsabilidad documental soporte para el cobro de las cuotas partes pensionales está en cabeza de las Entidades Territoriales, por cuanto éstas realizan en primera medida la consulta de la cuota parte pensional, seguida de la expedición del Acto Administrativo de reconocimiento de la pensión de jubilación, la Comisión Auditora considera que las gestiones adelantadas por el FNPSM no han sido suficientes ni oportunas para obtener la totalidad de los documentos que soporten y permitan cobrar las cuotas partes pensionales. Así mismo, las mesas de trabajo, las solicitudes y derechos de petición enviados a las 95 entidades territoriales certificadas no han surtido el efecto necesario para realizar las conciliaciones y lograr el pago oportuno de la deuda.

## **C. Resultado de la Circularización**

A pesar de que el FNPSM argumenta que ha validado la información a través de Dirección de Afiliaciones y Recaudo y notificado a las entidades circularizadas por la CGR, para verificar los saldos reportados en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018, las entidades cuotapartistas no reconocen ni reportan deudas por dicho concepto.

Lo anterior no permite verificar los saldos reales reportados en los Estados Financieros del FNPSM a 31 de diciembre de 2018 y por ende, precisar los saldos por cobrar.

## **D. Antigüedad de la Cartera**

No obstante que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio manifiesta que viene adelantando gestiones para recuperación de la cartera de cuotas partes pensionales, éstas no fueron efectivas para la recuperación de los valores adeudados. Si desde 2002, se vienen remitiendo a las entidades territoriales cuentas de cobro, en donde se informa el monto adeudado al Fondo por concepto de cuotas partes, dichas deudas continúan y para las partes no es claro el valor adeudado.

## **E. Remisión de documentos para el Cobro Coactivo**

Si bien es cierto, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales no es competente para dar inicio al proceso de cobro coactivo, ni expedir mandamientos de pago y su respectiva notificación, transcurrida la etapa de cobro persuasivo, si le corresponde remitir MEN los expedientes, por cuanto dicha entidad requiere soportes

documentales para iniciar el cobro coactivo, documentos que los entes territoriales se niegan a remitir y éstos no reposan en el Fondo.

En virtud de lo anterior y como quiera que no se tienen soportes documentales ya que no reposan en el FNPSM y los entes territoriales se niegan a remitirlos, persiste la incertidumbre frente a los saldos reportados en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2018.

Teniendo en cuenta que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, frente al cual adicionalmente se iniciará una indagación preliminar, para determinar el presunto daño patrimonial derivado de las acciones y omisiones que generaron la prescripción de cuotas partes pensionales. Y otras incidencias, que serán trasladadas a las entidades competentes: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contaduría General de la Nación, para lo de su competencia.

#### **Hallazgo N° 6. Cálculo Actuarial (A-D-OI)**

- *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 actuariales. 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*
- ii. 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 posempleo: ...

- f) los supuestos actuariales 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.

Acorde con la información suministrada por el FNPSM sobre el cálculo actuarial, de la vigencia 2018, el cual se encuentra con aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público según radicado N° 20180321499882 con fecha: 2018-29-05, se observa lo siguiente:

#### Punto 1:

El cálculo actuarial aprobado para el año 2018, se encuentra desactualizado teniendo en cuenta que refleja cifras de un cálculo realizado con datos de la vigencia 2016.

Cuadro No. 38.  
Cálculo Actuarial aprobado con corte al 31 dic 2016.

Cifras expresadas en pesos

STATUS	N° Jubilados 2016	Pasivo Total Cálculo 2016
ACTIVO	259.591	46.732.333.134.397
JUBILADO	119.418	56.005.311.116.700
PENSIONADO ACTIVO	63.702	30.671.228.335.500
RESERVA RETIRADOS	85.989	3.552.423.015.380
GRAN TOTAL	528.700	136.961.295.601.977

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM) y Notas a los Estados Financieros 2018  
Cálculo: CGR

#### Punto 2:

Las cifras reflejadas contablemente al 31 de diciembre de 2018 no están actualizadas anualmente, una vez revisada la información del cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



**Punto 3:**

Según el objeto del contrato N°12076-014-2017, se convino elaborar el cálculo actuarial tanto de pensiones como de cesantías; tal y como se precisa en el objeto contractual:

**PRIMERA.- OBJETO:** EL CONTRATISTA se compromete con EL CONTRATANTE, con autonomía técnica y administrativa, a prestar sus servicios profesionales y técnicos para la elaboración del cálculo actuarial a 31 de diciembre de 2016, con el cual se establezca el pasivo prestacional (pensiones y cesantías) del personal jubilado, activo y retirado del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, inclusive el pasivo pensional del grupo de retirados del 2012 y 2013 para una población estimada de 25.000 personas, de acuerdo con la normatividad legal establecida para los diferentes grupos objeto de estudio actuarial.

Sin embargo, de la revisión adelantada por el equipo auditor se determinó que, al 31 de diciembre de 2018, en el FNPSM, no cuenta con el cálculo de cesantías para los docentes afiliados al fondo, en los términos establecidos en el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 correspondiente a las deudas de los entes Territoriales al FNPSM dispuesto en los Artículos 2, 424 y 5 del Decreto 3752 de 2003.

**Punto 4:**

El cálculo actuarial de la vigencia 2016, se soportó en una base de datos que fue suministrada por FNPSM. Una vez analizada se evidenció que la información contenida carece de calidad, confiabilidad y verificabilidad, presentando las siguientes inconsistencias:

- Al comparar la base de datos entregada por el Fondo con la entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se observan 142 fallecidos y diferencias entre fecha de nacimiento y posesión en 16 casos.
- Se encuentran 9.596 registros de hombres, donde la diferencia entre la fecha del estatus de pensión de jubilación y la fecha de nacimiento es menor a los 55 años.
- Se encuentran 274 registros de mujeres, donde la diferencia entre la fecha del estatus de pensión de jubilación y la fecha de nacimiento es menor a los 50 años.
- Se evidencian 3 casos con diferencias entre la fecha de nacimiento y la fecha de posesión de 50, 54 y 62 años, con diferencias entre la fecha de nacimiento y la fecha de afiliación con edades de entre 85, 85 y 87 años y al mismo tiempo diferencias entre la fecha de nacimiento y la fecha de estatus de pensionado entre 71, 72 y 82 años.

## Respuestas Comunicación de Observaciones N° 2019EE0047748C1 - FNPSM

### **Punto 1:**

*“Con fundamento en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999 y dando cumplimiento al artículo 6° de la Ley 60 de 1993 y al parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 715 de 2001, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FNPSM, Fiduprevisora S.A, debe elaborar un cálculo actuarial anualmente respecto de cada entidad territorial de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En la vigencia 2017 fue contratado el cálculo actuarial 2016, el cual, de acuerdo a las novedades presentadas por el mismo y las objeciones por las entidades territoriales, fue aprobado el 29 de mayo 2018”.*

### **Punto 2:**

*“Las cifras que se registran contablemente corresponden al cálculo actuarial vigente, las cuales se actualizan una vez sea aprobado por el MHCP el cálculo de la siguiente vigencia, en razón a esto, las cifras que se encuentran reflejadas contablemente al 31 de diciembre de 2018, son las que a la fecha se encuentran soportadas mediante la aprobación del ultimo cálculo actuarial.”*

### **Punto 3:**

*“En virtud a la observación realizada sobre el cálculo de cesantías para los docentes que se encuentran afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de acuerdo a lo establecido por el marco normativo mencionado, nos permitimos confirmar que para la elaboración del cálculo actuarial a 31 de diciembre de 2016, se estableció el pasivo prestacional donde fueron incluidas las cesantías de los docentes afiliados al Fondo, por lo que de manera respetuosa se solicita validación nuevamente de la base de datos que contiene el detalle de docente a docente.”*

### **Punto 4**

*“...Con relación a las inconsistencias sobre la base de datos que sirve de insumo para la elaboración del cálculo actuarial, es importante aclarar que previo al envío del cálculo actuarial al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se realiza por parte del Fondo revisiones y precisiones que son comunicadas al MHCP con el envío del cálculo actuarial. Validaciones como fecha de ingreso o vinculación al Magisterio que indica la fecha de posesión del educador como docente al servicio del estado. De igual manera la fecha de retiro para los jubilados activos que corresponde a la fecha de status...”*

*“...Lo anterior teniendo en cuenta que FIDUPREVISORA S.A., solamente actúa en calidad de administradora de los recursos de la cuenta denominada Fondo de Prestaciones del Magisterio y no es en modo alguno la entidad nominadora. Por lo cual la responsabilidad para efectuar todo tipo de reportes incluyendo las novedades que se causan en las plantas de personal docente, esta desde la creación del Fondo bajo la vigilancia y control de las Entidades Territoriales quienes obran en calidad de entes nominadores. A partir de la promulgación de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, se tipificaron como Entidades Territoriales Certificadas del orden Departamental, Municipal y Distrital.*

*De igual forma se aclara que en la revisión de inconsistencias en las cuales el Fondo detecta duplicidades, clasificación, género, fecha de jubilación, tipo de pensión, entre otras, estas son informadas a las Secretarías quienes deben subsanarlas como competentes, toda vez que así se encuentran registrados en la base de afiliados al Fondo.*

*El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio una vez se recibe el cálculo actuarial de parte del actuario contratado por Fiduprevisora, este es remitido a las secretarías de Educación con la respectiva ficha técnica para que estas validen la información de lo contenido en el mismo, lo cual es objeto de análisis por el Fondo antes de la remisión al Ministerio de Hacienda y crédito público para su revisión, aprobación y publicación.*

*En consecuencia, la responsabilidad para efectuar todo tipo de reportes incluyendo la información laboral es de competencia de las Entidades Territoriales- Secretarías de Educación quienes obran en calidad de entes nominadores...”.*

## **Análisis de respuestas observaciones N° 2019EE0047748C1 – FNPSM**

### **Punto 1 y 2:**

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Fiduprevisora S.A, responde claramente que contrata la elaboración de un cálculo actuarial para la vigencia 2016, dando justificación en el siguiente marco normativo: Con fundamento en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999 y dando cumplimiento al artículo 6° de la Ley 60 de 1993 y al parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 715 de 2001, el marco normativo citado como respuesta por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FNPSM, No se encuentra relevante en ninguno de sus artículos para justificar que la entidad No tiene un Cálculo Actuarial Actualizado anualmente para esta auditoría que tiene en cuenta la información de la vigencia 2018. Ya que, a pesar de que se contrató en el 2017 su elaboración, se encuentra atrasado dos años.

Se encuentra el incumplimiento al: Artículo 9° del Decreto 941 de 2002 que determina: 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. (subrayado fuera de texto). 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.

### **Punto 3:**

Se confirma que no hay cálculo real actuarial de cesantías para la vigencia 2018. Acorde a lo estipulado en el Decreto 3752 de 2003 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.*

*Así como también lo establecido en el Artículo 5. de la Ley 91 de 1989, que determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo siguiente: "(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

#### **Punto 4:**

Se entiende que la actualización de novedades y todos los reportes a las bases de datos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser realizados por las Entidades Territoriales- Secretarías de Educación quienes obran en calidad de entes nominadores.

Dicha información brindada por los entes territoriales debe ser verificable por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, deduciendo que el no seguimiento a la información y el no contar con un procedimiento claro para el mismo, no los exime del cumplimiento legal en la veracidad de la información, según Decreto 3752 de 2003: *Parágrafo 1º. 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.*

Lo anterior se presenta por la falta de mecanismos de actualización, seguimiento y monitoreo al proceso de cálculo actuarial por parte del FNPSM. Generando incumplimiento de disposiciones generales e incertidumbre en la cuenta 9.1.47 Cálculo actuarial de los fondos de reservas de pensiones para la vigencia 2018, ya que no es posible conocer la situación financiera real del pasivo pensional prestacional de la entidad.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria que adicionalmente será trasladado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia.

## **2. Hallazgos presupuestales**

### **Hallazgo N° 7. Principio de Universalidad presupuestal –Pensiones- (A-D-OI)**

*El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia señala:*

*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, en su artículo 15 relacionado con los principios del Sistema presupuestal señala:*

*ARTICULO 15. UNIVERSALIDAD. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55. inciso 3o. Ley 225/95, artículo 22).*

*Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, indica:*

*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.*

*Dentro de las políticas presupuestales aplicables por el FNPSM durante la vigencia de 2018, se encuentra el procedimiento “Registro, control y reporte de la ejecución presupuestal FOMAG”, el cual tiene como objeto:*

*Garantizar el correcto registro y control sobre la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos del Patrimonio Autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con el presupuesto desagregado aprobado por el Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de realizar una estricta vigilancia sobre el miso.*

*Del mismo modo, dicho procedimiento señala en cuanto a las Políticas y Lineamientos que:*

*Mediante el Módulo de Compras (PO) y Control de compromisos, (KK) el aplicativo People Soft permite registrar el presupuesto previamente aprobado y corresponde al responsable de presupuesto, efectuar el seguimiento a las transacciones con origen definido, de tal forma que se asegure el control de los gastos, el seguimiento a las transacciones con origen definido, de tal forma que se asegure el control de los gastos, el seguimiento a los ingresos y efectuar el control de la disponibilidad presupuestal.*

*Una de las funciones del Consejo Directivo del FNPSM consagrada en el numeral 5 del artículo 7 la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, le corresponde:*

*Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación*

*El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante Acuerdo No 01 del 11 de enero de 2018:*

*...aprueba la desagregación del Presupuesto de Ingresos y gastos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2018*

*Los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

*Una vez evaluado el presupuesto de gastos durante la vigencia de 2018, respecto a la prestación económica de "Pensiones", se estableció que la obligación neta en la ejecución presupuestal corresponde a \$7.120.168.997.661, mientras el monto pagado por nómina mes a mes en la misma vigencia corresponde a \$8.205.015.843.608, tal como se ilustra a continuación:*

**Cuadro No. 39.**  
**Ejecución nómina de Pensiones**  
Cifras expresadas en pesos

MES	NOMINA
ENERO	605.970.516.447
FEBRERO	593.034.002.326
MARZO	592.089.795.550
ABRIL	619.322.953.823
MAYO	605.206.823.757
JUNIO	862.694.792.123
JULIO	667.877.855.050
AGOSTO	630.048.156.548
SEPTIEMBRE	637.900.532.107
OCTUBRE	645.112.406.313
NOVIEMBRE	996.407.623.537
DICIEMBRE	749.350.386.027
<b>TOTAL</b>	<b>8.205.015.843.608</b>

Fuente: Presupuesto FNPSM

Elaboró: CGR

El FNPSM en su conciliación y justificación realizada, reporta un pago por concepto de *“otros pagos procesados y de meses anteriores”* por \$36.492.770.446, desembolso realizado mediante voucher No. 8387 y comprobante de pago No. 1800000843 del 23 de mayo de 2018.

No obstante, y a pesar que el pago cuenta con su Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal, se encontró que los recursos de dicho pago no figuran en el presupuesto de gasto de la vigencia 2018, es decir, el presupuesto no contiene la totalidad del gasto que se realizó durante la vigencia en mención, a pesar que el FNPSM en sus políticas presupuestales aplicables durante la vigencia de 2018, cuenta con el procedimiento “Registro, control y reporte de la ejecución presupuestal”.

La situación es generada por la ausencia de un manual de presupuesto y la falta de seguimiento y control. Situación que indica que el gasto no refleja la realidad presupuestal y no garantiza el correcto registro y control sobre la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos.

#### **Respuesta de la entidad.**

Mediante radicado No. 2019EE0045812, 2019EE0045812C1 y 2019EE0045812C2 del 22 de abril de 2019 se comunicaron las observaciones de la Auditoría Financiera al FOMAG a Fiduprevisora, al Fondo Nacional de Prestaciones Económicas del Magisterio y al Ministerio de Educación Nacional respectivamente. Mediante radicado No. 20190140888771 del 02/05/2019, FOMAG responde:

*“(…) Voucher No. 8387: Por valor de \$36.269.742.030 corresponde a la línea número 1 comprobante de egreso No. CE1800000843 el 23 de mayo de 2018 y conto con el certificado de disponibilidad presupuestal No.4676 del 18/05/2018 y con certificado de registro presupuestal No. 4792 del 18/05/2018.*

*Así mismo se identificó que el 04 de julio de 2018 el área de presupuesto genero caso a la Gerencia de Tecnología solicitando aclaración del por qué el voucher No. 8387 no estaba afectando el presupuesto*

*El 06 de julio de 2018 la Gerencia de Tecnología manifestó que este voucher AP221-8387 se encontraba en Estado Presupuesto Valido (Cabecera) y Estado Omitido en la línea, por lo que no actualizó información en el módulo de presupuesto KK; después de validar y analizar la parametrización de la definición de presupuesto para FOMAG en PeopleSoft, desde la Gerencia de Tecnología no se encontró la causa por la cual quedó en estado Omitido este comprobante, para normalizar la información de Presupuesto, se sugirió realizar un asiento desde el módulo de GL afectando presupuesto de manera correcta (...).*

## **Análisis de respuesta de la entidad**

La Entidad acepta lo observado por lo que se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, así mismo será trasladado al Ministerio de Educación Nacional, para los fines pertinentes.

### **Hallazgo N° 8. Pago pensión de invalidez (A)**

*El parágrafo 2 del Decreto No. 1655 de 2015 relacionado con la Seguridad y Salud en el Trabajo para los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en cuanto al reconocimiento de pensión de invalidez señala:*

*A los educadores que se les ha reconocido pensión de invalidez se les realizará valoración médica cada (3) tres años con el propósito de aumentar su cuantía, disminuirla, mantenerla o declarar extinguida la pensión.*

*La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, indica:*

*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.*

Una vez evaluado el presupuesto de gastos durante la vigencia de 2018, respecto a la prestación económica “Pensiones”, se estableció que durante el mes de mayo el FNPSM pagó una nómina especial por concepto de “pensión de invalidez” por \$2.306.111.942.

Al respecto, el FNPSM, mediante correo electrónico del 10 de abril de 2019, informa a la comisión de auditoría que:

*(...) la nómina adicional del mes de abril corresponde al pago de la mesada pensional a favor de 877 docentes pensionados por invalidez, los cuales se encontraban suspendidos porque su valoración médica vencida en cumplimiento de lo ordenado mediante Decreto 1655 de 2015 Parágrafo 2, resultado de esta aplicación se retiran 877 docentes, los cuales manifestaron su inconformidad (...) Con el fin de dar atención a las quejas presentas por estos docentes y en acuerdo con la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, se realiza el pago a los 877 docentes, haciendo claridad que a partir de esa fecha quien no cumpliera con los requisitos establecidos para el pago de su mesada pensional por concepto de pensión de invalidez sería suspendido de nómina.*



Así mismo, mediante Memorandos radicados Nos. 20180930054933, 20180950056563 del 7 de mayo y 9 de mayo de 2018 respectivamente, la Gerencia operativa del FOMAG dirigido a las áreas de pagos y a servicios de salud, solicita, "(...) pago adicional por concepto de 876 pensionados por invalidez que fueron suspendidos en la nómina del mes de abril de 2018 por concepto de valoración médica vencida".

Como justificación del pago el FNPSM expresa que "teniendo en cuenta las quejas relativas de los docentes de suspendidos por valoración médica desactualizada la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio da la instrucción de realizar una nómina adicional en el mes de mayo a fin de realizar el pago de la mesada pensional del mes de abril /2018 a los docentes que fueron suspendidos por dicho concepto, dejando claro que a partir del mes de junio de 2018, quien no cumpla con lo ordenado mediante Decreto 1655 Parágrafo 2 será suspendido de la nómina hasta tanto no remitan la valoración médica actualizada".

De otra parte, atendiendo los criterios del Decreto 1655, parágrafo 2, mediante el cual "(...) los educadores que se les ha reconocido pensión de invalidez se les realizará valoración médica cada (3) tres años con el propósito de aumentar su cuantía, disminuirla, mantenerla o declarar extinguida la pensión" se encontró que a seis (6) pensionados se les siguió pagado la pensión de invalidez no obstante el FNPSM había declarado la obligación extinguida por un valor de \$10.808.267.

Cuadro No. 40.

Pagos realizados por concepto de pensión de invalidez después de extinguida la obligación  
Cifras expresadas en pesos

C.C	VALOR MESADA	TOTAL PAGADO	CARACTERÍSTICA	OBSERVACIÓN	FECHA DE DEFUNCIÓN	FECHA DE EXTINCIÓN	MESES PAGADOS 2018
24579XXX	2.787.196	2.787.196	EXTINGUIÓ SU CUANTÍA	FALLECIDO	4/11/2018		Noviembre
51620XXX	902.688	902.688	EXTINGUIÓ SU CUANTÍA	FALLECIDO	19/07/2018		Agosto
51944XXX	781.242	781.242	EXTINGUIÓ SU CUANTÍA	FALLECIDO	18/05/2018		Junio

Fuente: FNPSM  
Elaboró: CGR

Lo anterior obedece a la falta de control y seguimiento del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio al no verificar el cumplimiento de los requisitos para continuar con las prestaciones.

## Respuesta de la Entidad

Mediante radicado No. 2019EE0045812, 2019EE0045812C1 y 2019EE0045812C2 del 22 de abril de 2019 se comunicaron las observaciones de la Auditoría Financiera

al FOMAG a Fiduprevisora, al Fondo Nacional de Prestaciones Económicas del Magisterio y al Ministerio de Educación Nacional respectivamente.

Al respecto, mediante radicado No. 20190140888771 del 02/05/2019, FOMAG responde a dichas observación caso por caso así:

“C.C. 24.579.XXX:

*A la docente (...) identificada con cédula 24.579.XXX, se le abonó la mesada pensional en el mes de noviembre de 2018, ya que el registro de defunción fue enviado por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué el 15/11/2018, fecha para la cual la nómina de pensionados correspondiente al mes de noviembre ya se encontraba procesada y cerrada. Se adjunta correo y certificado de defunción N° 09472803 en el cual registra fecha de fallecimiento del 04-NOV-18 (...).*

*Se informa que se solicitó ante el banco el reintegro de la mesada pensional del mes de noviembre de 2018, sin embargo, nos informó que la cuenta pensional a la cual se abonaron los registros registra un saldo de \$2.889, (VER ANEXOS RAD 20190950868881 CARTA SOLICITUD REI BANCO Y RESPUESTA BANCO SOLICITUD REINTEGRO).*

*No obstante, la Secretaría de Educación de Ibagué, está iniciando trámite de sustitución pensional mediante radicado 2019-PENS-725759 (...), es por tal razón que una vez sea reconocida e ingrese a nómina de pensionados se procederá con el descuento en nómina de pensionados.*

*Se verificó el Registro Civil de Defunción indicativo serial No. 09472803 del 06/11/2018. Del mismo modo, la Gerencia Operativa del FOMAG solicita mediante radicado No. 20190950868881 del 30/04/2019 a la gerencia de cuenta del BBVA el reintegro de la mesada pensional docente fallecido.*

C.C. 51.620.XXX.

*A la docente identificada con cédula 51620XXX, se le abonó la mesada pensional en el mes de agosto de 2018, por cuánto la Registraduría Nacional Del Estado Civil reportó la novedad de fallecimiento (archivo denominado SMCPP238420180803RNEC) el 22 de agosto de 2018 (Defunción 27/06/2018), fecha para la cual la nómina de pensionados correspondiente al mes de noviembre ya se encontraba procesada y cerrada.*

*Se informa que se solicitó ante el banco el reintegro de la mesada pensional abonada a la educadora. Así mismo, a la fecha no registra trámites de sustitución pensional, sin embargo, nos informó que la cuenta pensional a la cual se abonaron los registros no registra saldo. (VER ANEXOS RAD 20190950868881 CARTA SOLICITUD REI BANCO Y RESPUESTA BANCO SOLICITUD REINTEGRO). Así mismo, a la fecha no registra trámites de sustitución pensional, sin embargo, revisada la base de datos, la docente*

*tenía afiliado a su hijo el beneficiario CC 1121929XXX, quien podría adelantar los trámites de sustitución (...).*

*En caso en el cual no se reconozca dicha prestación, se procederá a pasar el caso a jurídica, a fin que realice los trámites pertinentes de cobro ante el beneficiario.*

*La Gerencia Operativa del FOMAG solicita mediante radicado No. 20190950868881 del 30/04/2019 a la gerencia de cuenta del BBVA el reintegro de la mesada pensional docente fallecido. Igualmente se verificó documento en el cual media la existencia de un beneficiario (hijo).*

**C.C. 51.944.XXX:**

*A la docente identificada con cédula 51.944.XXX, se le abonó mesada pensional en el mes de junio de 2018, por cuánto la Registraduría Nacional del Estado Civil reportó la novedad de fallecimiento (archivo denominado SMCPP238420180518RNEC) el día 04/07/2018 (Defunción 18-MAY-18), un mes después del deceso del docente.*

*Se informa que se solicitó ante el banco el reintegro de la mesada pensional abonada a la educadora, sin embargo, nos informó que la cuenta pensional a la cual se abonaron los registros registra un saldo de \$8.429, el cual será devuelto (...). Así mismo, a la fecha no registra trámites de sustitución pensional, sin embargo, revisada la base de datos, la docente tenía afiliado a su mamá la beneficiaria, quien podría adelantar los trámites de sustitución (...).*

*En caso en el cual no se reconozca dicha prestación, se procederá a pasar el caso a jurídica, a fin que realice los trámites pertinentes de cobro ante el beneficiario.*

*El jefe de ingresos y administración bancaria del FOMAG solicita mediante radicado No. 20180951126011 del 24/07/2018 a la gerencia de cuenta del BBVA el reintegro de la mesada pensional docente fallecido. Igualmente se verificó documento en el cual media la existencia de un beneficiario (padre o madre)".*

### **Análisis de respuesta de la entidad**

Una vez analizada la respuesta dada por el FOMAG, se evidencia que para los tres casos aún pendientes de reintegros por \$4.471.126, la Entidad vienen adelantando las gestiones necesarias ante la entidad financiera para el reintegro respectivo. Adicionalmente, en los mismos casos se reportan trámites de sustitución pensional de sus familiares afiliados. Se configura como hallazgo administrativo.

### 3. Hallazgos vinculados con los otros temas y control interno.

#### Hallazgo N° 9. Patrimonio (A-D)

*El Decreto 2649 de 1993 por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, en el artículo 15 señala:*

*“(...) Revelación plena El ente económico debe informar en forma completa, aunque resumida, todo aquello que sea necesario para comprender y evaluar correctamente su situación financiera, los cambios que este hubiere experimentado, los cambios al patrimonio, el resultado de sus operaciones y su capacidad para generar flujos futuros de efectivo. (...)”*

*El Régimen de Contabilidad Pública establece en el numeral 122:*

*“(...) 122. Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultado del desarrollo de las funciones de cometido estatal, por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información contable también revela hechos presupuestarios que han sido interpretados por el SNCP. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública (...)”*

*El artículo 132 de la Ley 100 de 1993 establece:*

*“(...) ARTÍCULO 132. SEPARACIÓN DE RIESGOS. A partir de la vigencia de la presente Ley, las cajas, fondos y entidades del sector público, en todos sus órdenes, deberán financiar y administrar en forma independiente y en cuentas separadas, las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, del régimen de protección contra los riesgos profesionales<6> y del régimen de amparo contra enfermedad general y maternidad. Deberán además administrar las mismas en cuentas separadas con respecto a las cuentas y conceptos restantes utilizadas por la administración respectiva. (...)”*

*El Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF – FOMAG, numeral 6. POLÍTICAS, literales c) y f) establece:*

*“(...) c) Las notas a los estados financieros son parte integral de éstos y forma 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 Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

- g) *Es responsabilidad de cada uno de los funcionarios que generan hechos económicos propios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el adecuado seguimiento de las políticas de este manual y de las normas y procedimientos previstos para el proceso contable. (...)*

*Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

Analizado el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018, el grupo 3-Patrimonio, presenta saldo negativo en cuantía de \$-1.872.141.284.766.86, ocasionado por la pérdida del ejercicio actual y las acumuladas de vigencias anteriores, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 41.  
Resultado Ejercicios Anteriores

Cifras expresadas en pesos

Año	Valor	Resultado
Saldo acumulado 2002	- 182.653.306.722,77	Utilidad Acumulada
2003	741.179.700.391,91	Pérdida
2004	- 5.253.856.034,29	Utilidad
2005	- 297.346.344.914,41	Utilidad Acumulada
2006	102.347.171.490,00	Pérdida
2007	238.336.487.472,90	Pérdida
2008	- 251.860.785.850,69	Utilidad
2009	378.084.003.226,64	Pérdida
2010	145.569.024.851,79	Pérdida
2011	- 12.572.448.818,73	Utilidad
2012	144.677.663.138,32	Pérdida
2013	409.824.519.519,21	Pérdida
2014	63.388.061.138,98	Pérdida
2015	378.384.334.348,28	Pérdida
2016	687.990.536.864,34	Pérdida
2017	1.001.713.093.026,86	Pérdida
2018	741.964.546.738,66	Pérdida
<b>Total Acumulado</b>	<b>4.283.772.399.867,00</b>	

Fuente: Información suministrada por el FNPS  
Elaboró: CGR

De las diecisiete (17) vigencias reportadas, solo en cinco (5) de ellas, que representan el 29%, el FNPSM presentó utilidad.

A 31 de diciembre de 2018, con la pérdida del ejercicio, el Fondo presenta un total acumulado de \$-4.283.772.399.867, situación que afecta notablemente el

Patrimonio de la entidad, que, de continuar así y no tomar acciones correctivas, haría que la misma, sea antieconómica e insostenible en el tiempo.

La pérdida del ejercicio y de los ejercicios anteriores, se origina por las provisiones de procesos judiciales y las cuentas por cobrar, así como por el cálculo del Deterioro, sobre el cual no se tiene certeza, en la medida que fue calculado con base en cuotas partes pensionales no reconocidas por las entidades territoriales y las correspondientes al orden nacional no han sido suprimidas de acuerdo con lo establecido en la Ley 1735 de 2015, situación que se refleja en el Estado de Resultado a 31 de diciembre de 2018, en el cual se reportan Gastos por \$854.948.864.967,54, de los cuales el 92,40%, corresponden al Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones por \$790.004.930.994,54.

Lo anterior se debe a situaciones particulares del Patrimonio como resultado de la gestión en el registro y cobro de \$2.161.184.232.517,31, por concepto de cuotas partes pensionales, inoportunidad en el pago de prestaciones sociales, inconsistencias financieras que viene presentando el sistema de salud, y la provisión de fallos judiciales, sobre los cuales no se tiene certeza.

En estas condiciones el FNPSM presenta un alto riesgo como administrador de las prestaciones causadas, al omitir la acreditación de niveles adecuados de Patrimonio que permita cumplir con sus objetivos misionales. Situación que resta confiabilidad a la realidad económica y financiera del FNPSM.

Adicionalmente, en los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2018, el FNPSM, no reveló en las notas, aspectos relativos al Patrimonio, que indiquen la situación financiera de la entidad.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

*“(…) El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG (FNPSM), fue creado por la Ley 91 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, sin personería Jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos han sido manejados por la Fiduciaria La Previsora S.A. desde su creación y tiene como finalidad primordial la eficaz administración de los recursos de la cuenta especial de la Nación.*

*En virtud de la emisión de la Ley 1314 de 2009 por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia con miras a la convergencia de tales normas a estándares internacionales de aceptación mundial, la Contaduría General de la Nación (CGN) ha desarrollado el proyecto de modernización de la regulación contable pública y expidió la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones por la cual incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Entidades*

*de Gobierno y emitió la lista de entidades que están sujetas al marco normativo de la Resolución 533 de 2015, dentro de las cuales se encuentra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio registrado ante la CGN con el ID 71500000 y con NIT 860.525.148 – 5, razón por la cual, los estados financieros del FOMAG, se han elaborado con fundamento en la mencionada resolución y demás normas que la modifiquen, complementen o sustituyan y en virtud de esto, los estados financieros reflejan los hechos económicos reales del fondo, salvo por lo mencionado por el Revisor Fiscal en el dictamen adjunto a los estados financieros.*

*Ahora bien, entre los recursos que integran el fondo y conforman los aportes reconocidos en los Estados Financieros del FOMAG, están los provenientes del sistema general de participaciones y de otras fuentes, como se establece en el Contrato de Fiducia Mercantil y los otrosíes que hacen parte del mismo, por lo cual, los recursos del Fondo solo podrán destinarse para garantizar el pago de prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios.*

*Sin embargo, en el proceso de administración de los recursos del Fondo, como también lo ha señalado el equipo auditor de la Contraloría en el informe presentado por la Supervisora de la Auditoria al FNPSM, se han registrado pérdidas en los estados financieros del FOMAG, producto de las provisiones constituidas por los procesos judiciales y las provisiones por deterioro de cartera de las cuentas de cobro reconocidas en los estados financieros como se ha mencionado en las notas que acompañan los mismos, lo cual ha generado que a la fecha el patrimonio registrado presente un saldo negativo -\$1.872.141.284.766,86.*

*No obstante, el hecho que el patrimonio se encuentre con saldo negativo, no genera que el fondo presente en una situación de déficit para atender sus obligaciones, puesto que, con los recursos provenientes del Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda y Entes Territoriales, el fondo cumple con el pago de las obligaciones establecidas en el contrato de Fiducia Mercantil.*

*Adicionalmente, la Fiduciaria viene adelantando gestiones para obtener los recursos necesarios que permitan dar continuidad al pago de prestaciones económicas, sociales y asistenciales, por lo cual, entre otras labores, se ha requerido al Gobierno Nacional emitir la regulación necesaria que facilite al fondo la obtención de recursos para el pago de la sanción por mora en pago de cesantías, la cual se prevé sea asumida por la entidad territorial, 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 FNPSM.*

*Ahora bien, en las notas que hacen parte integral de los estados financieros del FOMAG, se han incluido las revelaciones para cada uno de los rubros que afectan el patrimonio, como es el caso de las provisiones constituidas por deterioro de cartera y litigios, detallando el estado actual de los mismos, cumpliendo a cabalidad*

*con las normas emitidas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos, para lo cual, también se han venido realizando actividades para la depuración de los saldos registrados en las cuentas contables que conforman los estados financieros del FOMAG donde entre otras, se están priorizando las gestiones de recuperación de cartera.*

*Por lo anterior, se complementarán las notas a los estados financieros emitidos mencionando adicionalmente, las actividades realizadas por la administración tendientes a la obtención de los recursos que permitan dar continuidad al Fondo y la sostenibilidad financiera del mismo.*

### **Análisis de respuesta de la Entidad**

En la respuesta el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio acepta, como lo señala el equipo auditor de la Contraloría, que en el proceso de administración de los recursos del Fondo, se han registrado pérdidas en los estados financieros del FOMAG, producto de las provisiones constituidas por los procesos judiciales y las provisiones por deterioro de cartera de las cuentas de cobro reconocidas en los estados financieros como se ha mencionado en las notas que acompañan los mismos, lo cual ha generado que a la fecha el patrimonio registrado presente un saldo negativo -\$1.872.141.284.766,86.

El Equipo Auditor considera que a pesar de que el Patrimonio se encuentra con saldo negativo, por las razones expuestas anteriormente, no ha incumplido con el pago de las obligaciones establecidas en el contrato de Fiducia Mercantil, debido a los recursos provenientes del Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda.

Con relación a los recursos de los Entes Territoriales, mientras no haya claridad en el registro y cobro de \$2.161.184.232.517,31, por concepto de cuotas partes pensionales, oportunidad en el pago de prestaciones sociales y se subsanen las inconsistencias financieras presentes en el sistema de salud, así como la provisión de fallos judiciales, sobre los cuales no se tiene certeza, el FNPSM seguirá presentando un alto riesgo como administrador de las prestaciones causadas, al omitir la acreditación de niveles adecuados de Patrimonio que permita cumplir con sus objetivos misionales.

El Equipo Auditor reitera que la situación patrimonial resta confiabilidad a la realidad económica y financiera del FNPSM.

De otra parte, a pesar de que la Fiduciaria, manifiesta que ha requerido al Gobierno Nacional emitir la regulación necesaria que facilite al fondo la obtención de recursos para el pago de la sanción por mora en pago de cesantías, la cual se prevé sea asumida por la entidad territorial, 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 FNPSM, no se aportaron evidencias al respecto.

Respecto a las notas *que hacen parte integral de los estados financieros del FOMAG*, manifiestan que se complementarán mencionando adicionalmente, las actividades realizadas por la administración tendientes a la obtención de los recursos que permitan dar continuidad al Fondo y la sostenibilidad financiera del mismo.

Como quiera que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo N° 10. Efectivo de uso restringido - Cuentas bancarias con restricción (A-D-OI)**

- *El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de diciembre 29 de 1989 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.*

- *En el Artículo 5. de la Ley 91 de 1989 se determina dentro de los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo siguiente:*

*“(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*

#### **• 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<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

*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<sup>1</sup> 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*

<sup>1</sup> Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones

### 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;

• **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.

• **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

## 6. POLÍTICAS

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 EFFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFFECTIVO

### 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”.*

### **Otros criterios**

*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.*

*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.*

*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 presupuestal” 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.*

*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 bancarias 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).*

*Los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 establecieron los deberes y prohibiciones de los servidores públicos y de los particulares que manejan recursos públicos.*

A 31 de diciembre de 2018 la cuenta Efectivo de Uso Restringido presenta un saldo de \$1.575.629.383,47. En la Nota No. 5 a los Estados Financieros del Fondo, la Fiduciaria La Previsora S.A. (como Administrador del FNPSM) revela el detalle de las cuentas bancarias que tienen restricción de los recursos por embargos.

En la verificación efectuada se evidenció la deficiente gestión de defensa judicial del FNPSM al presentarse las siguientes situaciones:

- No interposición de la excepción de inembargabilidad ante la autoridad de conocimiento.
- Falta de seguimiento y control de las medidas cautelares, como en el caso que se presenta en la cuenta número 21993XXX de Davivienda en la cual, de conformidad a la certificación expedida por la entidad bancaria, se aplicó un embargo por \$608.509.953 desde el 10 de diciembre 2009; no obstante, esta medida no corresponde al patrimonio autónomo FNPSM, sino a la “Unidad de patrimonio autónomo de la electrificadora del Magdalena (...)”, de conformidad con lo ordenado por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la ciudad de Santa Marta.

Sumado a lo anterior, se determinó que algunos de los embargos ordenados a la cuenta bancaria No. 21993XXX de Davivienda no se encuentran asociados a los procesos activos en contra del FNPSM. Lo anterior se estableció mediante la

verificación realizada en la base de datos de los procesos activos a 31 de diciembre de 2018 suministrada por la Fiduprevisora-FNPSM.

Cuadro No. 42.  
Embargos no asociados a procesos activos  
Cifras expresadas en pesos

Valor	Saldo Pendiente	Ingreso	DEMANDANTE
81.090.959,00	42.659.887,71	2011/10/28	2011-00007
7.000.000.000,00	7.000.017.512,00	2011/11/28	2011-00054
10.158.748,00	10.176.260,00	2012/03/20	2012-00067-00
12.360.000.000,00	12.360.017.512,00	2012/03/23	2012-00026
766.060.299,00	714.412.404,99	2012/04/02	2009-00101
304.860.000,00	304.877.512,00	2013/10/16	2009-00319-00

Fuente: Fiduprevisora-FNPSM Información Banco Davivienda

Adicionalmente, se presentan medidas cautelares ordenadas desde el año 2015 por autoridades y entidades administrativas como la Superintendencia Nacional de Salud, Gobernaciones de Risaralda y Caldas y la Alcaldía de Cali, sin que se evidencie la gestión de defensa judicial con el fin de liberar los recursos embargados.

Lo anterior genera falta de seguridad jurídica en la aplicación de las medidas cautelares a las cuentas bancarias del FNPSM y por ende incertidumbre en el registro y revelación de las restricciones a los recursos del Fondo en los Estados Financieros.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190140888771 del 02-05-19 (AG8-70) de la Vicepresidencia del FNPSM

*“OBSERVACIÓN Efectivo de uso restringido - Cuentas bancarias con restricción (A-D-OI).*

*(...) los soportes correspondientes al proceso iniciado por la señora (...), con radicado 2009-00101, en dicha documentación se puede observar que una vez notificada la medida de embargo por parte de la entidad Bancaria, Fiduprevisora solicitó al BBVA no dar aplicación a la señalada medida, teniendo en cuenta que los recursos que forman parte del Patrimonio Autónomo FOMAG son de carácter inembargable que provienen del Presupuesto general de la Nación dado su origen y destinación.*

*De igual manera mediante oficio radicado por el apoderado de Fiduprevisora el día 9 de mayo de 2017, se presentó incidente de desembargo ante el Juzgado de conocimiento, logrando la suspensión de la medida. Se adjuntan los soportes del expediente que dan cuenta de la gestión realizada (...)*

*Adicionalmente, Fiduprevisora se solicitó a la Dirección Financiera del Ministerio de Educación Nacional, la certificación de inembargabilidad actualizada con el fin de mejorar la gestión, teniendo presente que en algunos despachos judiciales o entidades bancarias no era aceptada esta certificación, en razón a la antigüedad de la fecha de expedición de la misma. Se aporta certificación actualizada emitida por el Ministerio de Educación Nacional. (...)*

*Fiduprevisora S.A., procedió a requerir a las diferentes entidades bancarias, entre estas el Banco Davivienda, mediante oficio con radicado No. 20190420622091 del día 27 de marzo de 2019 a fin de que allegara copia de los oficios de embargo remitidos por los despachos de conocimiento, con los cuales fueron notificadas las medidas de embargo. Se adjunta soportes de lo aquí expuesto.*

*A la fecha se logró obtener la identificación completa de los procesos judiciales de acuerdo con la gestión anteriormente descrita, razón por la que se está adelantando la gestión de desarchivo de los expedientes judiciales, contando en la actualidad con la información relacionada al expediente correspondiente al radicado No. 2009-0101, en el cual se evidenció el trámite del incidente de desembargo que logro la suspensión de la medida (...)*

*Es preciso señalar que, con la creación de la Unidad de Defensa Judicial FOMAG se están realizando planes de acción, entre ellos la ubicación de los procesos judiciales asociados a los embargos que recaen sobre cuentas del FNPSM, para realizar la gestión de recuperación de títulos y/o remanentes.*

*(...) Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control.*

*Lo anterior, con excepción del traslado que corresponda al Consejo Superior de la Judicatura, respecto de las actuaciones adelantadas por las firmas externas que ejercieron durante la vigencia 2018 la defensa judicial del FOMAG y del Ministerio de Educación Nacional, en calidad de fideicomitente del Fondo”.*

### **Análisis de la respuesta (FNPSM)**

Punto 1. La observación presentada por la CGR hace referencia de manera general a la falta de gestión judicial al no interponer la excepción de inembargabilidad y el FNPSM solo da respuesta a uno de seis (6) casos contenidos en el cuadro que se refiere a embargos no asociados a procesos activos y que corresponde a otro aparte de esta observación.



Adicionalmente, en el caso citado por el FNPSM se evidencia inoportunidad en la presentación del incidente de desembargo ante el juzgado de conocimiento, dado que la fecha de ingreso del embargo en la entidad bancaria es del año 2012 y la presentación del señalado incidente se hizo en el año 2017.

Punto 2. Frente a la observación planteada acerca de la falta de seguimiento y control de las medidas cautelares, la respuesta y soportes remitidos por el FNPSM confirma la observación, que las acciones son inoportunas y que no hay claridad sobre si los procesos que generaron las medidas corresponden a demandas en contra del FNPSM.

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

El MEN da respuesta a las observaciones con oficio No. 2019-ER-105389, 2019-EE-055017 de mayo 2 de 2019, según lo dispuesto por el Decreto 623 de 1990. En este oficio el MEN no hace referencia a la observación No. 1.

### **En conclusión**

Se valida como hallazgo y se incluirá en el informe final con las incidencias comunicadas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que además será trasladada a la Contaduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura para los fines pertinentes.

### **Hallazgo N° 11. Políticas y Procedimientos Adopción Marco Normativo (A-D-OI)**

*Los artículos 1° y 2° de la Resolución 533 de 2015, de la Contaduría General de la Nación, por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones, establecen:*

*“(…) ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la 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.*

*ARTÍCULO 2°. Ámbito de aplicación. El Marco normativo para entidades de gobierno incorporado en el artículo 1e de la presente Resolución será aplicado por*

*las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública. (...)*

*Resolución 620 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se incorpora el Catálogo General de Cuentas al marco para entidades de gobierno.*

*Resolución 693 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se modifica el cronograma de aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, incorporado al Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución 533 de 2015, y la regulación emitida en concordancia con el cronograma de aplicación de dicho Marco Normativo.*

*Instructivo 002 de 2104 de la Contaduría General de la Nación, mediante el cual imparte instrucciones para la transición al marco Normativo para Empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público.*

*Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

*En los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2018, las Notas 2 y 4, precisan:*

*“(...) 2. Bases de elaboración de los Estados Financieros y resumen de las principales políticas contables. Marco Técnico Normativo. Los estados financieros han sido preparados y cumplen con lo establecido en el Nuevo Marco Normativo aplicable a las entidades del gobierno general, emitidas por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución 533 de 2015 y demás normas que la modifiquen, complementen o sustituyan.*

*Estos son los primeros estados financieros preparados de acuerdo con el Nuevo Marco Normativo aplicable a las entidades del gobierno general; para la conversión al nuevo marco técnico normativo la Entidad ha contemplado las excepciones y exenciones previstas en el Instructivo No. 002 de 2015 y la resolución 484 de 2017 y ha utilizado el catálogo general de cuentas para entidades de gobierno previsto en la resolución 620 de 2015 emitidos por la Contaduría General de la Nación, y descritas en la nota 4.*

*Nota 4. ADOPCIÓN POR PRIMERA VEZ DEL NUEVO MARCO NORMATIVO. Bases para la transición al nuevo marco normativo para entidades del gobierno general. Hasta el 31 de diciembre de 2017, la Entidad preparó sus estados financieros de acuerdo con los principios de Contabilidad Generalmente Aceptadas en Colombia (PCGA anteriores) establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia, estos son los primeros estados financieros de la entidad preparados de conformidad con el nuevo marco normativo para las entidades de gobierno Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones. (...)*

Sin embargo, en las Notas a los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2017, se informa que de acuerdo con lo establecido en la carta circular 001 de 2015 emitida por la Superintendencia Financiera, mediante la cual se establecen grupos para la clasificación de los negocios fiduciarios de acuerdo con el marco contable en el que deben reportar, el negocio fiduciario Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio cumple las características del grupo 3, por lo cual en la contabilidad y en la preparación de los estados financieros de fideicomiso, se siguen las políticas y prácticas contables establecidas por dicha Superintendencia.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el registro de las operaciones no ha utilizado el catálogo de la Contaduría General de la Nación y como quiera que el aplicativo utilizado PeopleSoft no ha sido parametrizado. Para efectos de informar a la Contaduría General de la Nación homologan el catálogo de cuentas de la Superintendencia Financiera al de las Entidades de Gobierno, ocasionando incumplimiento de disposiciones generales y reprocesos para informar a las diferentes instancias como la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, debido a falta de previsión, deficiencias de tipo administrativo y de control interno.

### **Respuesta de la Entidad**

*Frente a la apreciación “Sin embargo, en las notas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2017 se informa que de acuerdo con lo establecido en la carta circular 001 de 2015 emitida por la Superintendencia Financiera, mediante la cual se establecen grupos para la clasificación de los negocios fiduciarios de acuerdo con el marco contable en el que deben reportar, el negocio fiduciario Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio cumple las características del grupo 3, por lo cual en la contabilidad y en la preparación de los estados financieros de fideicomiso, se siguen las políticas y prácticas contables establecidas por dicha Superintendencia”, es importante hacer claridad que hasta el 31 de diciembre de 2017 los estados financieros del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio fueron preparados bajo las normas y políticas establecidas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a su vez durante la vigencia 2017 se realizaron las gestiones administrativas y operativas para la implementación de marco normativo para entidades de gobierno que incluyó el acompañamiento de la firma KPMG, evaluación y análisis de impactos en los estados financieros, fortalecimiento de competencias de los funcionarios a través de capacitaciones, elaboración del manual de políticas contables y solicitud de desarrollo tecnológico en el aplicativo contable PeopleSoft.*

*Es así como a partir del 01 de enero de 2018 se da inicio al periodo de aplicación, dando cumplimiento a lo establecido en la resolución 693 de diciembre de 2016 que modifica el artículo 4. Cronograma de la resolución 533 de 2015.*

*Ahora frente a su observación, “El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para el registro de las operaciones no ha utilizado el catálogo de la Contaduría General de la Nación y como quiera que el aplicativo PeopleSoft no ha sido parametrizado Para efectos*

*de informar a la Contaduría General de la Nación homologan el catálogo de cuentas de la Superintendencia Financiera al de las Entidades de Gobierno ocasionando incumplimiento de disposiciones generales y reprocesos para informar a las diferentes instancias como la Contaduría General de la Nación y Contraloría General de la República, debido a falta de previsión, deficiencia de tipo administrativo y de control interno”, como se le manifestó al equipo auditor en la presentación realizada el 07 de febrero el aplicativo contable PeopleSoft no es una herramienta de uso exclusivo para el FOMAG, este es un sistema de información que registra las operaciones de todos los negocios administrados por la Fiduciaria incluido el Fondo a través de unidades de negocio donde se lleva la contabilidad de forma separada, con el fin de dar cumplimiento a la implementación del marco normativo para entidades de gobierno durante el año 2018 se adelantó un desarrollo tecnológico que permitiera la generación de los siguientes informes:*

- Estados Financieros
- Movimiento contable
- Archivo plano
- Informe saldos y movimientos

*Los reportes mencionados anteriormente en la actualidad el aplicativo los genera, sin embargo, como las características de los negocios administrados no es homogénea, se hace necesario adelantar mejoras al mismo frente a la corrección de nombres de cuentas, creación de auxiliares, revisión del árbol contable, actividades sobre las cuales se viene trabajando. (...)”*

### **Análisis de respuesta de la Entidad**

La Carta Circular 001 de 2015 emitida por la Superintendencia Financiera, mediante la cual se establecen grupos para la clasificación de los negocios fiduciarios de acuerdo con el marco contable en el que deben reportar, es aplicable al negocio fiduciario Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por cuanto cumple las características del grupo 3, **por lo cual en la contabilidad y en la preparación de los estados financieros de fideicomiso, se siguen las políticas y prácticas contables establecidas por dicha Superintendencia.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En la respuesta manifiestan que el aplicativo *PeopleSoft* no es una herramienta de uso exclusivo para el FOMAG, y en este sistema de información se registran las operaciones de todos los negocios administrados por la Fiduciaria incluido el Fondo a través de unidades de negocio donde se lleva la contabilidad de forma separada pero tal como lo indican, las características de los negocios administrados no es homogénea, se requiere adelantar mejoras al mismo frente a la corrección de nombres de cuentas, creación de auxiliares, revisión del árbol contable, actividades sobre las cuales se viene trabajando.

Aunado a lo anterior, se informa: “(...) Así las cosas, el pasado 30 de abril de 2019 se llevó a cabo mesa de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación, Contaduría

*General de la Nación, DANE, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social donde se realizó la revisión en los cambios de la operatividad presupuestal del Fomag por la entrada en vigencia del nuevo clasificador presupuestal expedido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN).*

*Con base en el análisis de estos cambios, se vio la necesidad de elaborar un plan de trabajo a partir de identificar la apertura o renombre de cuentas del catálogo contable vigente, así como definir un criterio de distribución de cuentas que por su naturaleza concentran conceptos de las tres unidades de riesgo, para la verificación y validación por parte de la Contaduría General de la Nación y demás integrantes de la Mesa, revisión que se llevará a cabo el 28 de mayo de 2019. (..)"*

En consecuencia, la observación no se desvirtúa y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con traslado a la Contaduría General de la Nación para lo de su competencia.

#### **Hallazgo N° 12. Contabilidad por riesgo (A-D-OI)**

*El artículo 5° de la Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, establece que el fondo tendrá los siguientes objetivos:*

*"(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda (...)"*

*Otrosí integral al contrato de fiducia mercantil protocolizado en la escritura pública N° 83 del 22 de junio de 1990, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisora; otrosí suscrito el 22 de junio de 2017.*

*Cláusula segunda. - Modificaciones: Modificar las siguientes Obligaciones y Cláusulas del Contrato así:*

*"(...) 1. Se modifican la cláusula primera del otrosí del 25 de enero de 2016 "OBJETO DEL CONTRATO" y la cláusula segunda del otrosí del 25 de enero de 2016 "FINALIDAD DEL CONTRATO" con la siguiente redacción:*

*2.3 Finalidad del Contrato (...) c) Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda (...)"*

*7. Se modifica la cláusula sexta E "Obligaciones contables, financieras y presupuestales" del otrosí del 25 de enero de 2006, la cual tendrá la siguiente redacción:*

#### **"4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA**

(...)

##### **4.5 Obligaciones contables, financiera y presupuestales**

*La Fiduciaria, deberá cumplir con las disposiciones legales y regulatorias que establecen las normas contables, financieras y presupuestales que deban cumplir las sociedades fiduciarias y la Fiduciaria en particular respecto a la administración de los recursos del Fondo. Adicionalmente, con la suscripción del presente otorga la Fiduciaria se obliga a llevar la contabilidad de los recursos en forma separada e independiente de sus demás bienes, activos u operaciones, conforme a las reglas de la SFC y demás normativa aplicable sobre la materia."*

*Decreto 2649 de 1993 por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.*

*"(...) Artículo 4° CUALIDADES DE LA INFORMACION CONTABLE. Para poder satisfacer adecuadamente sus objetivos, la información contable debe ser comprensible y útil. En ciertos casos se requiere, además, que la información sea comparable.*

*La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.*

*La información es útil cuando es pertinente y confiable.*

*La información es pertinente cuando posee valor de retroalimentación, valor de predicción y es oportuna.*

*La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.*

*La información es comparable cuando ha sido preparada sobre las bases uniformes.*

#### **Anexo de la Resolución 533 de 20151 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**

*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 (...)*

##### **4.1.2. Representación fiel**

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

#### 4.2. Características de mejora

*Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad”.*

***Numeral 3 del Capítulo V. de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno Anexo Resolución 484 de 2017 expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación:***

***“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.*

*2. Para tal efecto, se separará la contabilidad de la entidad administradora, de la contabilidad de los recursos que administra a través de los fondos de reservas de pensiones y, adicionalmente, se separará la contabilidad de cada uno de los fondos administrados por cada uno de los riesgos que atienden dichos fondos, a través de los denominados fondos de reservas.*

*3. Esta Norma se aplicará en la contabilidad de los fondos de reservas de pensiones”.*

*Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establece el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

De acuerdo con lo revelado en los Estados Financieros del Fideicomiso de Pasivos Pensionales 6-3-12076 -Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- con corte a 31 de diciembre de 2018 y en los registros contables del FNPSM, la CGR evidenció que la Fiduprevisora no ha efectuado la separación de la contabilidad por cada uno de los riesgos que atiende del FNPSM.

Ante este hecho, que había sido observado anteriormente por la CGR, la Contaduría General de la Nación emitió concepto con Radicado CGN N°20182300022571 del 11-04-2018, en el cual señaló:

*“(…) De manera expresa el Artículo 8° de la Resolución 634 de 2014, emitida por la CGN, dispuso que la contabilidad de los fondos de reservas de pensiones se rija por el Régimen de Contabilidad Pública, y también ordenó no solamente la separación de la contabilidad de este con respecto de la contabilidad de la entidad administradora, sino que también dispuso que se debe llevar contabilidad para cada uno de los riesgos.*

*En las normas expedidas por la CGN el FOMAG ha venido clasificándose como un Fondo de Reserva. A partir del 1° de enero de 2015, entró en vigencia la Resolución N° 634 de*

2014, mediante la cual se modificó e incorporo al Manual de Procedimientos del RCP el Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con los fondos de reservas de pensiones, el cual en el artículo 7° señalaba que la contabilidad de los fondos de reservas de pensiones se rige por lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y la contabilidad de cada uno de los riesgos debía separarse de la contabilidad de la administradora.

Por otra parte, la forma por excelencia para dar cumplimiento al mandato dispuesto en el numeral 3° del Artículo 5° de la Ley 91 de 1989, donde se dispone, "Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del use de los recursos", es contando con registros contables separados entre los ramos de pensiones, cesantías y salud (...)" (Subrayado fuera de texto).

La inaplicación de la normatividad contable genera que la Fiduprevisora-FNPSM no presente la información de manera que permita a los diferentes usuarios conocer el estado de los recursos por cada uno de los riesgos o negocios que atienda, limitando de esta forma el control al uso de los recursos.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190140906821 del 03-05-19 (AG8-71) de la Vicepresidencia del FNPSM

*"(...) La separación contable se realiza a través de cuentas auxiliares que permiten llevar el control por cada uno de los conceptos relacionados anteriormente.*

*No obstante, y frente a su observación nos permitimos relacionar y adjuntar las gestiones adelantadas durante la vigencia 2018:*

*El 26 de septiembre de 2018 se remitió oficio No. 20180081561901 solicitando a la Contaduría General de la Nación retomar las mesas de trabajo que se habían suspendido el 28 de diciembre de 2016 a través de oficio CGN20163500040601.*

*La Contaduría General de la Nación se pronunció el 10 de octubre de 2018 indicando que una vez la mesa de protección social como encargada de definir los parámetros instruyera sobre este tema se programarían nuevamente las mesas de trabajo.*

*El 24 de octubre de 2018, mediante oficio No. Se solicita a la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público su participación para definir los lineamientos a seguir y así retomar las mesas de trabajo.*

*Así las cosas, el pasado 30 de abril de 2019 se llevó a cabo mesa de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación, Contaduría General de la Nación, DANE, Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social donde se realizó la revisión en los cambios de la operatividad presupuestal del Fomag por la entrada en vigencia del nuevo*



*clasificador presupuestal expedido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN).*

*Con base en el análisis de estos cambios, se vio la necesidad de elaborar un plan de trabajo a partir de identificar la apertura o renombre de cuentas del catálogo contable vigente, así como definir un criterio de distribución de cuentas que por su naturaleza concentran conceptos de las tres unidades de riesgo, para la verificación y validación por parte de la Contaduría General de la Nación y demás integrantes de la Mesa, revisión que se llevará a cabo el 28 de mayo de 2019.*

*De manera respetuosa solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta (FNPSM)**

La respuesta del FNPSM, si bien señala gestiones adelantadas en el año 2018 y menciona una mesa adelantada en el 2019; no desvirtúa la observación se mantiene para la vigencia 2018.

### **Respuesta de la Entidad (MEN)**

Al 6 de mayo de 2019 la CGR no recibió respuesta por parte del MEN a esta observación.

### **En conclusión**

Con la respuesta no se desvirtúa lo observado por lo que se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria que será trasladado a la Contaduría General de la Nación para lo de su competencia.

### **Hallazgo N° 13. Manual de Presupuesto (A-D)**

*La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, establece en los siguientes literales de los artículos 2° y 12°, lo siguiente:*

*“(…) Artículo 2°.- Elementos para el Sistema de Control Interno. Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno.*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*

- b. *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- c. *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)*

*“(...) Artículo 12º.- Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:*

- c. *Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;*
- d. *Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;*
- e. *Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;*
- h. *Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional; (...)*

*El artículo 7 del Acuerdo N°1 del 11 de enero de 2018 del Consejo Directivo del FNPSM, estableció las siguientes funciones en materia presupuestal:*

- *Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo.*
- *Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.*
- *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.*
- *Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación.*

*La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.*

En las pruebas de recorrido practicadas el Equipo Auditor evidenció que FNPSM no ha adoptado un reglamento interno (manual) actualizado aplicable a la actividad de administración e inversión de los recursos del Fondo que le permita establecer principios generales, objetivos, procedimientos, reglas y directrices que garanticen las responsabilidades y la distribución equitativa de los recursos que tiene a su cargo administrar.

Esta situación se presenta debido a la falta de planeación de los objetivos determinados en los acuerdos que reglamentan la actividad presupuestal, lo que genera que los lineamientos en materia presupuestal no sean claros, concisos y permitan identificar la responsabilidad en el manejo del recurso.

### **Respuesta de la Entidad**

*“(...) En la Actualidad el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, se encuentra adelantando la elaboración del Manual o Estatuto presupuestal, donde se establece la normatividad que le aplica, disposiciones generales, los principios del sistema presupuestal, conformación del presupuesto de ingresos y gastos, se definen políticas y metodologías para la elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, y se definen los procedimientos de seguimiento y control.*

*Así mismo se incorpora lo pertinente al programa anual mensualizado de caja PAC, el flujo de caja y disposiciones varias, todo lo anterior con el fin de contar con el Estatuto Presupuestal de FOMAG que permita la adecuada administración e inversión de los recursos del Fondo.*

*Así mismo el área de presupuesto se encuentra actualizando los siguientes manuales: MP-GNE-01-013- Programación Presupuestal FOMAG y MP-GNE-01-014- Registro, Control y Reporte de La Ejecución Presupuestal FOMAG. (...)”*

### **Análisis de respuesta de la Entidad**

Dado que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio expone que se encuentra adelantando acciones tendientes a la elaboración del Manual o Estatuto Presupuestal se confirma la observación y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo N° 14. Diferencia en rubros presupuestales y registros contables (A).**

*El artículo 5° de la Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, establece que el fondo tendrá los siguientes objetivos:*

*“(...) 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda (...)”*

Otrosí integral al contrato de fiducia mercantil protocolizado en la escritura pública N° 83 del 22 de junio de 1990, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisora; otrosí suscrito el 22 de junio de 2017.

Cláusula segunda. - Modificaciones: Modificar las siguientes Obligaciones y Cláusulas del Contrato así:

*"(...) 1. Se modifican la cláusula primera del otrosí del 25 de enero de 2016 "OBJETO DEL CONTRATO" y la cláusula segunda del otrosí del 25 de enero de 2016 "FINALIDAD DEL CONTRATO" con la siguiente redacción:*

*2.3 Finalidad del Contrato (...) c) Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda (...)"*

*7. Se modifica la cláusula sexta E "Obligaciones contables, financieras y presupuestales" del otrosí del 25 de enero de 2006, la cual tendrá la siguiente redacción:*

*"4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA  
(...)"*

*4.5 Obligaciones contables, financiera y presupuestales*

*La Fiduciaria, deberá cumplir con las disposiciones legales y regulatorias que establecen las normas contables, financieras y presupuestales que deban cumplir las sociedades fiduciarias y la Fiduciaria en particular respecto a la administración de los recursos del Fondo."*

*El Régimen de Contabilidad Pública, en el Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública, respecto a las Características Cualitativas de la Información, numerales 102, 103, 104, 105 y 106 establece:*

*"(...) 102. La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia.*

*103. CONFIABILIDAD. La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto*

*homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad.*

*104. Razonabilidad. La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.*

*105. Objetividad. La información contable pública es objetiva cuando su preparación y presentación se fundamenta en la identificación y la aplicación homogénea de principios, normas técnicas y procedimientos, ajustados a la realidad de las entidades contables públicas, sin sesgos, permitiendo la obtención de resultados e interpretaciones análogas. El grado de subjetividad implícito en el reconocimiento y revelación de los hechos, se minimiza informando las circunstancias y criterios utilizados conforme lo indican las normas técnicas del PGCP.*

*106. Verificabilidad. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública. (...)”*

En la prueba de recorrido realizada el 13 de febrero de 2019, al área de Presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se aportó al Equipo Auditor, el reporte de la Situación Presupuestal Ingresos y Egresos de la vigencia 2018.

En la visita fiscal realizada el 3 de abril de 2019 se aportó el desglose de Ingresos y Egresos asociado con el rubro presupuestal afectado.

Analizada y revisada la información enviada por la Entidad como soporte a la observación N° 15, el Equipo Auditor estableció una diferencia de \$1.971.712.060 que corresponde a ingresos de vigencias anteriores que fueron identificados y registrados contablemente en el año 2018, pero que presupuestalmente se habían registrado en la vigencia en la cual ingresaron.

La inexistencia de un sistema de información presupuestal, así como la falta de conciliación entre las áreas de Presupuesto y Contabilidad, genera que la Fiduprevisora-FNPSM no presente la información de tal forma que permita a los

diferentes usuarios identificar los ingresos y egresos reales, limitando de esta forma el control de los recursos y los riesgos que esto conlleva.

En consecuencia, existe incertidumbre respecto a los rubros de apropiación y ejecución de recursos en los cuales se presentaron diferencias, así como en el registro contable de éstos, situación que afecta el resultado del ejercicio de la vigencia 2018 y por ende el Patrimonio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### Respuesta de la Entidad

*"(...) OBSERVACIÓN No. 15:*

*Diferencia en rubros presupuestales y registros contables (D-OI)*

#### Respuesta:

*Frente al cuadro No. 1 "Diferencias en ejecución y registro contable de ingresos vigencia 2018" informamos que una vez validada la información que se refleja en este cuadro se evidencio que el grupo auditor no tuvo en cuenta la totalidad de las cuentas contables que contemplan los ingresos del FNPSM para la vigencia 2018, cuentas que se relacionaron en el cuadro No. 3 "Diferencias en ejecución y registro contable de egresos vigencia 2018" adicionalmente se aclara que dichas cuentas hacen parte de los ingresos y no de los egresos como se detalla a continuación:*

Cuenta presupuestado	Cuenta contable	Descripción	Valor Contabilidad	Ejecución Presupuestal	Diferencia
021111001	310510011	APORTES PADRES COTIZANTES	- 16.060.361	971.118.832.510	- 276.740.867
021111001	310510014	MESADA PENSIONAL	- 971.379.513.016		
021111002	410525001	DEPOSITOS A LA VISTA	- 992.041.905	17.412.951.868	347
021111002	410726001-410727001	PARTICIPACIONES EN CARTERAS CO	- 16.420.909.616		
021221001	310510015	APORTES PATRONAL SGP NAC 8,5%	- 1.572.183.134.348	839.925.387.759	- 732.257.746.589
021221002	310510016	APORTES PATRONAL SGP NAC 8,33%	- 1.170.845.050.720	972.045.833.932	- 198.799.216.788
021221003	310510025	APORTES NACION 12% - LEY 812	- 3.487.995.212.477	1.367.722.101.254	- 2.120.273.111.223
021221004	310510026	APORTES NACION CESANTIAS	- 55.000.000.000	617.435.576.044	562.435.576.044
021221005	310510027	APORTES REVISION CORTE DE CUEN	- 305.077.494.695	3.455.382.981.710	3.150.305.487.015
021222001	310510028	APORTE DOCENTE SGP NACION 8%	- 705.216.240.413	937.592.282.822	232.376.042.409
021222003	310510276	APORTE PATRONAL SGP TERR 8,5%	- 952.738.024.786	57.257.995.615	- 895.480.029.171
021222003	310510005	APORTES POR DEVOLVER	- 1.973.237		- 1.973.237
021222003	310510034	RESERVA PARA RECALCULO ACTUARI	- 1.652.873.530.414	1.652.873.530.414	-
021222002	169395009	CUOTAS PERSONALES DE INSCRIPCIÓN EQUIVALENTE A 1/3 DEL PRIMER SUELDO MENSUAL DEVENGADO Y 1/3 DE SUS	-	46.169.205.680	46.169.205.680

Cuenta presupuesto	Cuenta contable	Descripción	Valor Contabilidad	Ejecución Presupuestal	Diferencia
		POSTERIORES AUMENTOS			
021222003	169395001 - 169395004 - 169395005 - 169395006 - 169395008	CUOTAS PARTES PENSIONALES, PADRES COTIZANTES, ING X DESAGREGAR	-	27.060.563.950	27.060.563.950
Total general			-10.890.739.185.988	10.961.997.243.558	71.258.057.570

Tabla 1. Ejecución presupuestal y entradas contables

Frente a las cuentas contables 169395009, 169395001, 169395004, 169395005, 169395006 y 169395008 en las cuales se registra el recaudo por concepto de esfuerzo propio (Cuentas por cobrar) se informa que en el reporte “Desglose de Ingresos y Egresos asociado con el rubro presupuestal” presentado por el área contable, no se incluyeron inicialmente y que corresponden a \$46.169.205.680 del rubro presupuestal 021222002 y \$27.060.563.950 del rubro 021222003.

En consecuencia, descontados los saldos mencionados en el párrafo anterior del total de la diferencia, se presenta una diferencia de **\$1.971.712.060** (se adjunta detalle) que corresponde a los ingresos de vigencias anteriores que fueron identificados y registrados contablemente en el año 2018, pero que presupuestalmente se habían registrado en la vigencia en la cual ingresaron.

La diferencia que subsiste de \$1.971.712.060, son el resultado de la parametrización en el aplicativo PeopleSoft y para subsanarlas las áreas de presupuesto, contabilidad e ingresos desde septiembre de 2018 han adelantado conciliaciones de ingreso – gasto y mesas de trabajo con el fin de revisar la parametrización del aplicativo, lo que se ha traducido en la solicitud de un desarrollo que permita la sistematización de la ejecución de los ingresos. (se adjunta requerimiento).

Frente a las diferencias presentadas en la ejecución del gasto y el registro contable de egresos vigencia 2018 nos permitimos realizar la explicación de cada una de ellas, según el Cuadro No. 2 elaborado por el equipo Auditor: (...)”

### **Análisis de respuesta**

Con fundamento en los argumentos y soportes aportados, se desvirtúa la observación respecto a las diferencias encontradas en el registro contable de ingresos.

Con relación a la diferencia de \$1.971.712.060 que corresponde a ingresos de vigencias anteriores que fueron identificados y registrados contablemente en el año 2018, pero que presupuestalmente se habían registrado en la vigencia en la cual ingresaron. De acuerdo con el reporte: “Listado recaudo esfuerzo propio vigencia 2018”, las fechas del ingreso datan del año 1998, la Contaduría General de la Nación mediante oficio radicado CGN N° 20172000042701 del 21 de julio de 2017, se pronunció respecto a la consulta elevada por la Gerencia de Contabilidad de

Fiduprevisora, en la cual se solicitó concepto sobre el procedimiento contable a aplicar para aportes por desagregar de vigencias anteriores, que corresponden a ingresos sin establecer quién es el aportante y a consignaciones sobre las cuales se ha identificado quién es el aportante pero no el concepto del pago, la CGN, se pronunció con relación al procedimiento para el reconocimiento de consignaciones sin identificar que es aplicable el concepto N° 2016200018141 del 7 de julio de 2016:

*“En aplicación del Régimen de Contabilidad Precedente, las consignaciones sin identificar se deben registrar mediante un débito en la respectiva subcuenta, de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS, y un crédito en la subcuenta 290580-Recaudos por clasificar, de la cuenta 2905-RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS.*

*Si la consignación corresponde al pago de un derecho previamente reconocido, una vez identificado el concepto y el tercero, la entidad debe registrar un débito en la subcuenta 290580-Recaudos por clasificar, de la cuenta 2905-RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS y un crédito en la subcuenta y cuenta correspondiente del Grupo 14-DEUDORES.*

*Ahora bien, al determinar que la consignación recibida no está asociada con el pago de un bien o de un servicio prestado y que no es posible identificar al tercero titular de los recursos, luego de que para este prescriba el derecho, se debe registrar un débito en la subcuenta 290580-Recaudos por clasificar, de la cuenta 2905-RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS y un crédito a la subcuenta 481090-Otros ingresos extraordinarios, de la cuenta 4810-EXTRAORDINARIOS, y alternamente revelar en notas a los estados contables, la información pertinente. (...)”*

En las conclusiones, la CGN advierte que el procedimiento no podrá adoptarse como mecanismo para solventar deficiencias de carácter administrativo, razón por la cual la entidad debe adoptar las medidas necesarias tendientes a solucionar el problema desde su origen.

De acuerdo con los cruces realizados por el Equipo Auditor y como la entidad señala en su respuesta, la diferencia que subsiste es de \$1.971.712.060, es el resultado de la parametrización en el aplicativo PeopleSoft y para subsanarlas las áreas de presupuesto, contabilidad e ingresos desde septiembre de 2018 han adelantado conciliaciones de ingreso – gasto y mesas de trabajo con el fin de revisar la parametrización del aplicativo, lo que se ha traducido en la solicitud de un desarrollo que permita la sistematización de la ejecución de los ingresos.

Como soporte de la respuesta se anexó en archivo PDF el DOCUMENTO DE DISEÑO KK FOMAG – INFORMES Y REPORTES Fiduciaria la Previsora S.A. FLP\_DISE\_RQEVO\_KK FOMAG – INFORMES Y REPORTES Versión 0.3 Enero de 2019 *Proyecto Soporte y Mantenimiento en Fiduprevisora.*



Así las cosas, la CGR reitera la deficiencia en la parametrizarse el aplicativo PeopleSoft para que en el momento en que se afecte la cuenta contable correspondiente, se asocie el rubro presupuestal de tal forma que los reportes de presupuesto se generen automáticamente y no hacer registros manuales en Excel ya que esto puede generar errores en la digitación y restarle confiabilidad a la información contable y presupuestal reportada.

Se verificó el registro contable de \$1.971.712.060 que corresponden a ingresos de vigencias anteriores, identificados y registrados contablemente en el año 2018 en las siguientes cuentas codificadas en el auxiliar correspondiente, de acuerdo con el catálogo de la Superintendencia Financiera y que en la homologación para reporte a la CGN se realiza en la cuenta 310601 – Capital de Fondos de Reservas de Pensiones.

Cuadro No. 43.  
Registro contable ingresos de vigencias anteriores  
Cifras en pesos

Cuenta Contable	Descripción	Valor
310510005	Aportes por devolver	286.200
310510028	Aporte docente SGP Nación 8%	417.834.817
310510276	Aporte patronal SGP Territorial 8,5%	1.553.591.305
Total		1.971.712.322

Fuente: FNPSM  
Elaboró: CGR

Frente a la explicación de las diferencias entre la ejecución del gasto y el registro contable de los rubros: Auxilios, indemnizaciones y seguros; Fondo de Seguridad y Garantías en Salud, Pensiones, Cesantías Definitivas y Cesantías Parciales, hubo mayor ejecución frente al Presupuesto de Gastos en razón a la ejecución de las reservas correspondientes a la vigencia 2017, las cuales el Equipo Auditor desconocía, toda vez que con oficio CDSS-AFFNPSM-01 del 06/02/2019 se solicitaron los Acuerdos de aprobación y/o actas de constitución del rezago presupuestal (reserva técnica o presupuestal según aplique) para el 2018 y directrices de ejecución en el 2018 y del rezago constituido en el año 2017.

En la información aportada por el FNPSM, mediante oficio de respuesta radicado 20190140277991 del 13/02/2019, no se incluyó el total de reservas constituidas en la vigencia 2017, como se observa en el siguiente cuadro:

FIDUCIARIA LA PREVISORA FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Reserva Presupuestal Año 2.017	
Rubro	Reserva presupuestal
RESERVAS PRESUPUESTAL	97.975.820.522
Prestación Servicios Médicos- Asistenciales	97.225.754.831
Contratos Servicios Médicos	97.225.754.831
Otros Gastos	750.065.691
Digitalización expedientes Secretarías de Educación	750.065.691

Por lo anterior, el Equipo Auditor retira la presunta incidencia disciplinaria y el traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los soportes entregados en la respuesta de la entidad, pero ratifica que la información no es consistente y se configura un hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo N° 15. Pago de Intereses en demandas por pensiones (A-IP-D-OI)**

- El Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006, determinó:

Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.

C. Obligaciones relacionadas con los pagos que deben efectuarse con cargo al fideicomiso.

(...)

5. Además de las prestaciones económicas ya señaladas, la FIDUCIARIA se obliga a cancelar con cargo a los recursos fideicomitidos las obligaciones resultantes de los fallos que en procesos judiciales y/o arbitrales se profieran contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o contra las entidades territoriales, cuando los mismos se refieran a obligaciones relativas al pago de las prestaciones sociales a cargo del FONDO de los docentes afiliados. De la misma manera cancelará las resultantes de fallos judiciales, incluidos los arbitrales, derivados de los contratos que se ejecuten en desarrollo del contrato de FIDUCIA MERCANTIL, salvo que en los mismos se atribuya responsabilidad a la fiduciaria.

La FIDUCIARIA asumirá con cargo a su propio patrimonio, el pago de las sanciones establecidas en la ley, derivadas del retardo en el pago de prestaciones económicas, cuando las causas del retardo le sean imputables.

(...)

O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.

En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:

1. Contratar con cargo a la comisión FIDUCIARIA, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del FONDO. (...)

- 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 medibles 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 vócer y administradora del FOMAG.

- Los artículos 176, 177 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 establecen:

**ARTÍCULO 176 del Decreto 01 de 1984 establece:** "Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento."

**ARTICULO 177 del Decreto Ley 01 de 1984 establece:** EFECTIVIDAD DE CONDENAS CONTRA ENTIDADES PÚBLICAS: "...Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

**Artículo 192. Ley 1437 de 2011, establece:** "Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas:" (...) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada."

Concepto Oficina Jurídica Contraloría General de la Republica 2012IE12316 del 27-02-12:  
“(…) De acuerdo con los planteamientos expuestos y teniendo en cuenta las inquietudes formuladas en el oficio de consulta, se concluye que no puede afirmarse prima facie que el pago de intereses moratorios derivados del pago de sentencias judiciales conduce indefectiblemente a la constitución de un hallazgo de tipo fiscal. Esta valoración y decisión sólo puede adoptarse en la medida que la administración no demuestre la actuación diligente y pronta de sus agentes, a fin de satisfacer su obligación relacionada con el pago efectivo y pronto de las condenas judiciales que les son dictadas en su contra”.

- Los artículos 1 y 2 del Decreto 1342 de 2016 disponen lo siguiente:

*Artículo 1. Del Decreto 1342 de 2016, el cual modifica el artículo 2.8.6.4.1 del capítulo 4 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así: "Artículo 2.8.6.4.1. Inicio del procedimiento 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.*

*Artículo 2. Del Decreto 1342 de 2016 Modifícase el artículo 2.8.6.4.2. del capítulo 4 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así: 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 pedir 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 (...) 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, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.”*

- La Ley 610 de 2000 en sus artículos: 3º. 4º. y 6º, determina:

*ARTICULO 3o. GESTION 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.*

*ARTICULO 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.*

*ARTICULO 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 las contralorías.*

- *El artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 determina:*

*“Sujetos Disciplinables. (...) El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y el artículo 52 y s.s. establecen el régimen disciplinario para los particulares que manejan recursos públicos.*

*Durante las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 la Fiduprevisora-FNPSM pagó por concepto de intereses moratorios \$34.320.162.311 en 14.986 fallos por procesos en contra del Fondo, relacionados con demandas de pensiones, intereses que se causan por el incumplimiento en los términos que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dichos términos se cuentan a partir de la ejecutoria del fallo y hasta la fecha efectiva del pago presentándose desde 90 días hasta 15 años, tal como se resumen en el siguiente cuadro:*

Cuadro No. 44.

Valor intereses moratorios pagados por el FNPSM en fallos por reclamaciones de pensión

Cifras expresadas en pesos

PRESTACION	TIEMPO DE MORA	No. FALLOS	PAGO FALLO	INTERESES MORATORIOS
AJUSTE DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES	Menor a un año	243	\$ 4.305.548.731	\$ 483.049.857
	Un Año (95-365)	27	\$379.812.084	\$ 22.374.139
	Dos Años (366-730)	136	\$ 2.189.342.259	\$ 217.405.039
	Tres Años (731-1095)	52	\$ 1.348.717.195	\$ 172.702.343
	Cuatro Años (1096- 1460)	9	\$136.702.237	\$ 30.329.465
	Cinco Años (1461-1825)	5	\$ 41.424.485	\$ 10.029.208
	Seis Años (1826-2190)	3	\$ 47.910.549	\$ 15.494.431
	Error (Fecha Ejecutoria)	5	\$ 59.986.357	\$ 14.715.232
	(en blanco)	6	\$101.653.565	\$-
AJUSTE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES LEY 812	Menor a un año	10	\$313.838.438	\$ 21.999.795
	Un Año (95-365)	1	\$ 690.936	
	Dos Años (366-730)	2	\$ 52.590.904	\$ 5.321.589
	Cuatro Años (1096- 1460)	1	\$ 820.853	
	Cinco Años (1461-1825)	3	\$ 8.243.799	\$ 3.297.018
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 899.065	
	Ocho Años (2556-2920)	1	\$102.044.819	\$ 5.779.228
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$148.548.062	\$ 7.601.960
AJUSTE A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	315	\$ 8.166.657.596	\$ 874.040.882
	Un Año (95-365)	37	\$879.899.463	\$ 60.811.627
	Dos Años (366-730)	154	\$ 3.462.454.035	\$ 425.143.314
	Tres Años (731-1095)	72	\$ 2.213.757.897	\$ 257.608.497
	Cuatro Años (1096- 1460)	27	\$913.410.920	\$ 95.453.346
	Cinco Años (1461-1825)	4	\$141.270.089	\$ 20.915.033
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 8.263.249	\$ 1.313.836
	Diez Años (731-1095)	1	\$ 19.024.760	\$ 2.887.740
	Error (Fecha Ejecutoria)	9	\$254.198.536	\$ 9.263.850
	(en blanco)	10	\$274.378.647	\$ 643.639
AJUSTE A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	11909	\$247.407.835.950	\$25.813.669.350
	Grupo I (0-90)	2	\$ 16.192.281	\$ 3.258.509
	Un Año (95-365)	2295	\$43.890.177.169	\$ 3.241.905.588
	Dos Años (366-730)	6304	\$128.294.396.697	\$ 13.301.989.089
	Tres Años (731-1095)	1956	\$43.656.472.416	\$ 5.935.885.319
	Cuatro Años (1096- 1460)	545	\$14.284.949.247	\$ 1.779.135.150
	Cinco Años (1461-1825)	203	\$ 4.862.430.464	\$ 629.798.626
	Seis Años (1826-2190)	57	\$ 1.738.869.408	\$ 200.122.484
	siete Años (2191-2555)	22	\$398.302.006	\$ 52.437.465
	Ocho Años (2556-2920)	5	\$133.296.984	\$ 9.157.357
	Nueve Años (2921-3285)	1	\$ 42.116.019	\$ 1.279.040
	Once Años (731-1095)	2	\$ 52.196.252	\$ 7.430.232
	(en blanco)	165	\$ 2.183.285.832	\$ 16.384.347
	Error (Fecha Ejecutoria)	352	\$ 7.855.151.175	\$ 634.886.144
AJUSTE A LA PENSIÓN DE VEJEZ	Menor a un año	2	\$ 31.099.689	\$ 5.173.491
	Tres Años (731-1095)	1	\$ 8.737.888	\$ 2.086.326
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 22.361.801	\$ 3.087.165
AJUSTE A LA PENSIÓN POST-MORTEN DE 18 AÑOS	Menor a un año	28	\$ 2.513.892.371	\$ 58.816.185
	Dos Años (366-730)	8	\$ 1.029.085.402	\$ 17.905.991
	Tres Años (731-1095)	10	\$943.241.715	\$ 20.757.310
	Cuatro Años (1096- 1460)	4	\$337.877.057	\$ 7.435.947

PRESTACION	TIEMPO DE MORA	No. FALLOS	PAGO FALLO	INTERESES MORATORIOS
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$ 2.112.661	
	Seis Años (1826-2190)	2	\$149.643.340	\$ 3.940.343
	Nueve Años (2921-3285)	1	\$ 21.416.639	\$ 8.776.594
	Error (Fecha Ejecutoria)	2	\$ 30.515.557	
		54	\$ 2.820.266.699	\$ 154.938.056
AJUSTE A LA PENSIÓN POST-MORTEN DE 20 AÑOS	Un Año (95-365)	2	\$346.622.607	\$ 4.201.058
	Dos Años (366-730)	30	\$ 1.536.394.622	\$ 85.461.730
	Tres Años (731-1095)	13	\$494.061.291	\$ 42.771.992
	Cuatro Años (1096- 1460)	4	\$115.384.233	\$ 8.663.695
	Cinco Años (1461-1825)	3	\$ 97.584.753	\$ 4.356.280
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 36.461.514	\$ 9.483.301
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$193.757.679	
AJUSTE A LA RELIQUIDACION DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	1072	\$21.151.032.764	\$ 2.402.965.403
	Un Año (95-365)	117	\$ 2.202.818.118	\$ 158.179.913
	Dos Años (366-730)	646	\$12.435.247.570	\$ 1.271.661.118
	Tres Años (731-1095)	205	\$ 4.396.732.824	\$ 709.319.420
	Cuatro Años (1096- 1460)	48	\$ 1.061.835.988	\$ 157.824.231
	Cinco Años (1461-1825)	11	\$289.645.665	\$ 44.216.571
	Seis Años (1826-2190)	4	\$ 75.138.062	\$ 13.426.622
	siete Años (2191-2555)	3	\$ 52.842.215	\$ 6.283.994
	Diez Años (731-1095)	1	\$ 17.447.276	\$ 2.146.978
	Error (Fecha Ejecutoria)	19	\$374.013.986	\$ 38.149.873
(en blanco)		18	\$245.311.060	\$ 1.756.683
AJUSTE A LA SUSTITUCIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	28	\$ 1.194.260.953	\$ 74.753.573
	Un Año (95-365)	2	\$ 39.045.206	\$ 3.074.554
	Dos Años (366-730)	11	\$272.884.117	\$ 25.773.516
	Tres Años (731-1095)	10	\$726.702.029	\$ 27.868.548
	Cuatro Años (1096- 1460)	3	\$ 56.330.517	\$ 15.149.215
	Diez Años (731-1095)	1	\$ 97.692.308	\$ 2.887.740
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 1.606.776	
AJUSTE A LA SUSTITUCION DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	239	\$ 6.123.410.256	\$ 809.600.411
	Un Año (95-365)	11	\$388.347.388	\$ 21.117.524
	Dos Años (366-730)	95	\$ 2.588.171.104	\$ 245.495.311
	Tres Años (731-1095)	69	\$ 1.714.228.740	\$ 284.897.774
	Cinco Años (1461-1825)	12	\$235.988.904	\$ 39.934.599
	Cuatro Años (1096- 1460)	33	\$773.342.889	\$ 153.464.265
	Error (Fecha Ejecutoria)	7	\$152.318.523	\$ 18.903.326
	Seis Años (1826-2190)	6	\$169.024.884	\$ 23.261.055
	siete Años (2191-2555)	5	\$ 81.322.216	\$ 22.526.557
(en blanco)		1	\$ 20.665.608	\$-
AJUSTE DE LA RELIQUIDACION DE LA PENSIÓN POR APORTES	Menor a un año	13	\$192.336.924	\$ 18.384.548
	Dos Años (366-730)	10	\$164.089.458	\$ 10.965.833
	Tres Años (731-1095)	2	\$ 19.183.168	\$ 4.862.426
	Cuatro Años (1096- 1460)	1	\$ 9.064.298	\$ 2.556.289
AJUTE DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTE	Menor a un año	1	\$ 79.370.018	\$ 18.595.446
	Dos Años (366-730)	1	\$ 79.370.018	\$ 18.595.446
AJUTE A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	1	\$ 41.493.458	\$ 1.353.394
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 41.493.458	\$ 1.353.394
	Menor a un año	5	\$ 82.559.889	\$ 22.665.189

PRESTACION	TIEMPO DE MORA	No. FALLOS	PAGO FALLO	INTERESES MORATORIOS
AJUTE A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Un Año (95-365)	2	\$ 27.865.116	\$ 2.485.211
	Dos Años (366-730)	1	\$ 25.927.981	\$ 3.703.007
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$ 28.078.805	\$ 13.957.581
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 687.987	\$ 2.519.390
MESADAS A BENEFICIARIOS - PENSIÓN JUBILACIÓN -		7	\$266.279.169	\$ 28.620.325
	Cinco Años (1461-1825)	2	\$ 16.247.521	\$ 12.062.031
	Diez Años (731-1095)	1	\$ 148.868	\$ 2.146.978
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 16.170.706	\$ 2.155.065
	Tres Años (731-1095)	3	\$233.712.074	\$ 12.256.251
MESADAS A HEREDEROS PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	2	\$ 39.234.894	\$ 6.269.737
	Tres Años (731-1095)	1	\$ 9.132.348	\$ 4.775.641
	Cuatro Años (1096- 1460)	1	\$ 30.102.546	\$ 1.494.096
MESADAS A HEREDEROS PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	29	\$863.635.078	\$ 92.059.236
	Dos Años (366-730)	3	\$ 92.293.990	\$ 7.230.382
	Tres Años (731-1095)	7	\$ 19.815.743	\$ 16.437.487
	Cuatro Años (1096- 1460)	5	\$157.865.623	\$ 6.339.744
	Cinco Años (1461-1825)	6	\$375.915.053	\$ 28.606.628
	Seis Años (1826-2190)	6	\$217.647.738	\$ 18.870.853
	siete Años (2191-2555)	2	\$ 96.931	\$ 14.574.142
PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE LEY 812	Menor a un año	1	\$406.204.789	\$ 4.236.940
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$406.204.789	\$ 4.236.940
PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	24	\$ 2.239.700.272	\$ 72.171.856
	Dos Años (366-730)	11	\$838.668.430	\$ 26.997.419
	Tres Años (731-1095)	9	\$ 1.064.446.745	\$ 31.909.114
	Cuatro Años (1096- 1460)	2	\$137.655.798	\$ 10.705.722
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$ 57.168.954	\$ 682.326
	Seis Años (1826-2190)	1	\$141.760.345	\$ 1.877.275
PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	162	\$20.230.663.410	\$ 808.882.396
	Grupo I (0-90)	2	\$100.095.920	\$ 7.550.316
	Un Año (95-365)	13	\$ 1.307.235.698	\$ 54.639.248
	Dos Años (366-730)	97	\$11.917.175.899	\$ 421.239.225
	Tres Años (731-1095)	38	\$ 5.750.053.531	\$ 240.833.742
	Cuatro Años (1096- 1460)	4	\$442.155.161	\$ 73.976.408
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$ 96.730.305	\$ 4.022.207
	Seis Años (1826-2190)	1	\$117.463.023	\$ 2.409.737
	Error (Fecha Ejecutoria)	6	\$499.753.873	\$ 4.211.513
PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES	Menor a un año	9	\$915.506.657	\$ 38.652.355
	Un Año (95-365)	1	\$101.391.881	\$ 1.750.589
	Dos Años (366-730)	4	\$355.793.574	\$ 22.889.789
	Tres Años (731-1095)	3	\$310.930.971	\$ 4.166.189
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$147.390.231	\$ 9.845.788
PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES LEY 812	Menor a un año	374	\$28.516.182.973	\$ 1.248.703.248
	Grupo I (0-90)	1	\$ 55.896.867	
	Un Año (95-365)	20	\$ 1.437.470.130	\$ 72.907.833
	Dos Años (366-730)	189	\$14.163.308.815	\$ 640.066.941
	Tres Años (731-1095)	88	\$ 7.335.639.746	\$ 332.504.794
	Cuatro Años (1096- 1460)	33	\$ 2.702.440.204	\$ 111.837.585
	Cinco Años (1461-1825)	13	\$ 1.179.451.427	\$ 68.132.915
	Seis Años (1826-2190)	2	\$ 38.349.892	\$ 7.202.607



PRESTACION	TIEMPO DE MORA	No. FALLOS	PAGO FALLO	INTERESES MORATORIOS
	siete Años (2191-2555)	2	\$183.931.416	\$ 9.012.224
	Error (Fecha Ejecutoria)	26	\$ 1.419.694.476	\$ 7.038.349
PENSIÓN DE VEJEZ	Menor a un año	10	\$727.221.112	\$ 21.507.091
	Dos Años (366-730)	3	\$224.233.794	\$ 3.779.339
	Tres Años (731-1095)	4	\$402.749.272	\$ 5.987.716
	Cuatro Años (1096- 1460)	2	\$ 22.796.693	\$ 11.740.036
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 77.441.353	
PENSIÓN POST-MORTEN DE 18 AQOS	Menor a un año	9	\$ 1.523.210.407	\$ 33.807.093
	Dos Años (366-730)	2	\$353.205.387	\$ 13.317.042
	Tres Años (731-1095)	3	\$506.700.592	\$ 9.331.855
	Cinco Años (1461-1825)	2	\$348.162.442	\$ 8.859.008
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 14.166	\$ 905.959
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$315.127.820	\$ 1.393.229
PENSIÓN POST-MORTEN DE 20 AQOS	Menor a un año	9	\$ 1.387.792.005	\$ 21.987.924
	Un Año (95-365)	1	\$199.569.680	\$ 4.227.884
	Dos Años (366-730)	3	\$379.446.716	\$ 5.306.494
	Tres Años (731-1095)	3	\$679.913.675	\$ 12.453.546
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 1.536.555	
	(en blanco)	1	\$127.325.379	
RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	326	\$ 8.544.799.723	\$ 843.795.233
	Un Año (95-365)	33	\$982.117.551	\$ 40.237.757
	Dos Años (366-730)	183	\$ 4.799.779.435	\$ 416.511.588
	Tres Años (731-1095)	71	\$ 1.617.783.542	\$ 269.018.396
	Cuatro Años (1096- 1460)	15	\$547.975.939	\$ 58.756.011
	Cinco Años (1461-1825)	10	\$317.194.153	\$ 41.013.931
	Seis Años (1826-2190)	2	\$ 52.255.388	\$ 3.176.770
	Error (Fecha Ejecutoria)	6	\$181.176.757	\$ 15.080.780
	(en blanco)	6	\$ 46.516.958	\$-
RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN POR APORTES	Menor a un año	8	\$130.053.599	\$ 18.886.380
	Dos Años (366-730)	5	\$ 94.995.654	\$ 14.641.828
	Tres Años (731-1095)	3	\$ 35.057.945	\$ 4.244.552
REVISIÓN DE LA PEI, POR PÉRDIDA O INCREMENTO DE LA CAPAC. LABORAL	Menor a un año	27	\$868.807.475	\$ 119.994.691
	Un Año (95-365)	2	\$ 47.994.997	\$ 8.023.195
	Dos Años (366-730)	13	\$361.123.695	\$ 60.388.798
	Tres Años (731-1095)	8	\$310.062.449	\$ 30.599.944
	Cuatro Años (1096- 1460)	2	\$ 97.110.830	\$ 11.437.409
	Cinco Años (1461-1825)	1	\$ 21.268.859	\$ 9.545.345
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$ 31.246.645	\$-
SUSTITUCIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN	Menor a un año	57	\$ 6.150.149.773	\$ 168.325.409
	Un Año (95-365)	6	\$910.782.668	\$ 16.008.133
	Dos Años (366-730)	24	\$ 3.281.009.952	\$ 63.114.685
	Tres Años (731-1095)	12	\$659.752.151	\$ 40.936.625
	Cuatro Años (1096- 1460)	7	\$600.877.973	\$ 22.159.928
	Cinco Años (1461-1825)	5	\$358.954.646	\$ 16.759.132
	Seis Años (1826-2190)	2	\$237.236.423	\$ 7.080.768
	Error (Fecha Ejecutoria)	1	\$101.535.960	\$ 2.266.138
SUSTITUCIÓN DE UNA PENSIÓN DE INVALIDEZ	Menor a un año	11	\$ 1.672.281.092	\$ 29.495.401
	Dos Años (366-730)	7	\$917.045.829	\$ 14.967.945
	Tres Años (731-1095)	1	\$167.592.065	\$ 1.944.459

PRESTACION	TIEMPO DE MORA	No. FALLOS	PAGO FALLO	INTERESES MORATORIOS
	Cuatro Años (1096- 1460)	2	\$507.716.273	\$ 10.705.722
	Seis Años (1826-2190)	1	\$ 79.926.925	\$ 1.877.275
SUSTITUCIÓN DE UNA PENSIÓN DE VEJEZ	Menor a un año	1	\$ 80.627.994	\$ 2.761.415
	Cuatro Años (1096- 1460)	1	\$ 80.627.994	\$ 2.761.415
<b>Total general</b>		14986	\$368.985.954.158	\$ 34.320.162.311

Fuente: Fiduciaria La Previsora S.A. (Administrador del FNPSM)  
Cálculo: CGR

Lo anterior, se presenta por negligencia en la defensa judicial y la falta de control en la gestión judicial, además de la mala gestión de cobro de las cuotas partes pensionales que no le ha permitido al Fondo contar con \$2.161 millones, valor que le adeudan las entidades cuotapartistas.

Situación que podría generar un hallazgo con incidencia fiscal, debido al incumplimiento del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, además del otrosí suscrito entre la Fiduciaria como vocera del Fondo y el MEN, lo dispuesto por los incisos 2, 3, 4 y 5 del artículo 65 de la Ley 179 de 1994 y lo que determina la Ley 610 de 2000, afectando los recursos del Fondo.

### **Respuesta de la Entidad**

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“(…) De cara a lo anterior se llevó a cabo la suscripción de contratos de prestación de servicios con firmas externas que atenderían la defensa judicial del FOMAG, estableciéndose como obligación mediante el Otrosí No. 9 suscrito el día veintinueve (29) de septiembre de 2017, a través de la cláusula sexta (6ª) de cada uno de los mentados contratos lo siguiente:*

*“(…) Cuando se trate de sentencias de primera instancia deberán interponer y sustentar recurso de apelación **siempre que sea procedente** y tratándose de sentencia de segunda instancia en los casos en que haya lugar a ello deberán interponer y sustentar los recursos de Ley, dentro de los términos legales (…)” (negrilla y cursiva fuera de texto).*

*Es preciso señalar que frente a la base referida en el escrito en la cual se hace mención que, en 14.986 fallos por procesos en contra del Fondo, relacionados con demandas de pensiones que fueron pagados en vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018, se procedió a realizar una validación de la base en Excel encontrando que las firmas externas interpusieron recurso de apelación frente a un total de 1.089 procesos. Sin embargo, aún al haber optado esta decisión, los fallos fueron desfavorables a los intereses del FOMAG, es decir que, pese a la decisión de presentar el respectivo recurso, el mismo no prosperó y fue adverso a los intereses del FONDO (…)*

Ahora bien, de conformidad con la afirmación señalada por su respetado Despacho que tiene que ver con lo establecido en el Otrosí suscrito el día 25 de enero del año 2006, para su conocimiento le informamos que mediante el Otrosí integral del día 22 de junio de 2017 se modificó la cláusula sexta (6ta) C que indica lo siguiente:

*“(…) La Fiduciaria asumirá con cargo a su propio patrimonio, el pago de las sanciones establecidas en la Ley, derivadas del retardo en el pago de prestaciones económicas, **cuando las causas del retardo le sean imputables por decisión en firme de autoridad competente, exclusivamente por sus actos como entidad vigilada autónoma y no como vocera del Fondo.** (negrilla y cursiva fuera de texto)”.*

*(…) De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, se puede observar en los memorandos remitidos a cada una de las firmas las reiterativas observaciones manifestadas, como la falta de impulso procesal, falta de archivo de proceso, proceso en etapa de liquidación de costas, entre otras (...)*

*Ahora bien, el Fondo tiene como prioridad el pago de las prestaciones económicas y por consiguiente los fallos judiciales, por lo que se han venido implementando mecanismos y planes de acción para el pago oportuno de los mismos en los términos contemplados por la Ley, con el fin de mitigar pagos de intereses moratorios (...)*

*Adicionalmente, es oportuno mencionar que revisada nuevamente la información contenida en las bases de datos de fallos pagados entre 2015 y 2018, se evidencia que en muchos de los casos los fallos judiciales fueron remitidos ya vencidos por parte de las Secretarías de Educación al FOMAG, lo que implica que en estos casos la responsabilidad por la mora en el pago del fallo judicial no puede ser imputada a Fiduprevisora S.A.*

*Por lo señalado, consideramos que la Contraloría General de la República, no puede argumentar que FIDUPREVISORA S.A., es responsable de la generación de intereses moratorios en los fallos de pensiones, en tanto que, debe tenerse en cuenta las instancias que concurren en el trámite de pagos de los mismos, y así generar un juicio ponderado al respecto, y no de manera general como el Ente de Control lo ha exhibido (...)*

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia fiscal y disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta aduce que se interpusieron recursos en 1.089 procesos de los 14.986 fallos, situación que demuestra el incumplimiento tanto al contrato de fiducia suscrito entre el MEN y la Fiduprevisora, como a los contratos de defensa judicial celebrados por la Fiduprevisora con las firmas encargadas de la defensa judicial del Fondo.

Respecto de lo manifestado con relación al Otro sí del contrato de fiducia, es de aclarar que en el proceso auditor no se está endilgando responsabilidad fiscal de manera concreta por el retardo en el pago de las prestaciones sociales, teniendo en cuenta que la función de la auditoría es trasladar insumos para el proceso de responsabilidad fiscal. Frente a la modificación suscrita el 22 de junio de 2017 a la cláusula sexta de otrosí del contrato de fiducia, se debe considerar que se están observando adicionalmente fallos anteriores a la suscripción de la mencionada modificación.

En conclusión, la respuesta presentada por el FNPSM confirma la deficiente gestión de defensa judicial adelantada por las firmas contratadas para llevar a cabo esta labor y la mora en el pago de los fallos judiciales lo cual puede generar un presunto daño patrimonial. Si bien la observación se comunicó con alcance fiscal, es necesario recopilar un considerable número de soportes para adelantar el proceso, que por los términos de la auditoría no fue posible completar, por lo cual se solicita adelantar una indagación preliminar. Adicionalmente, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y otras incidencias, que serán trasladadas al Ministerio de Educación Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia.

#### **Hallazgo N° 16. Pago Indexación e intereses en demandas por Sanción Moratoria (A-IP-D-OI)**

*La Ley 91 de 1989 Artículos 2º, 4º, 5ª, la Escritura Pública N° 0083 de 1990, Otrosí 2006 establecen las Obligaciones y la finalidad del Contrato de Fideicomiso, entre otras:*

*- La debida/eficaz administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*

*En los artículos sexto y séptimo de la Ley 91 de 1989, se estableció la composición del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y asignando las siguientes funciones:*

*“(1.) Determinar las políticas Generales de administración e inversión de los recursos que conforman el fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. (2.) analizar y recomendar las entidades con las cuáles celebrara 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 efectos de adelantar el trámite de su aprobación. (6.) Las demás que determine el Gobierno Nacional”.*

De conformidad con el Otrosí de fecha 25 de enero de 2006, al Contrato de Fiducia Mercantil contenido en la Escritura Pública No. 0083 del 21 de junio de 1990 de la Notaría 44 del Circuito de Bogotá, se pactó a Duodécima consideración, la interventoría al contrato celebrado, artículo modificado mediante Otrosí celebrado el 30 de diciembre de 2013, señalando lo siguiente:

*“...la supervisión del siguiente contrato será efectuada a través de las dependencias del Ministerio que conforme a lo previsto en los decretos 2831 de 2005, 5012 de 2009 y 854 de 2011 cuenten con las facultades y competencias para adelantar el seguimiento, control y evaluación de los servicios prestados, así como la verificación del cumplimiento del contrato en todas sus partes...”<sup>1</sup>.*

El Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006, determina:

Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.

C. Obligaciones relacionadas con los pagos que deben efectuarse con cargo al fideicomiso.

(...)

5. Además de las prestaciones económicas ya señaladas, la FIDUCIARIA se obliga a cancelar con cargo a los recursos fideicomitidos las obligaciones resultantes de los fallos que en procesos judiciales y/o arbitrales se profieran contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o contra las entidades territoriales, cuando los mismos se refieran a obligaciones relativas al pago de las prestaciones sociales a cargo del FONDO de los docentes afiliados. De la misma manera cancelará las resultantes de fallos judiciales, incluidos los arbitrales, derivados de los contratos que se ejecuten en desarrollo del contrato de FIDUCIA MERCANTIL, salvo que en los mismos se atribuya responsabilidad a la fiduciaria.

La FIDUCIARIA asumirá con cargo a su propio patrimonio, el pago de las sanciones establecidas en la ley, derivadas del retardo en el pago de prestaciones económicas, cuando las causas del retardo le sean imputables.

(...)

O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.

En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:

1. Contratar con cargo a la comisión FIDUCIARIA, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del FONDO. (...).

El artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 determinó la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

<sup>1</sup> Secretaría Técnica del Consejo Directivo FOMAG. Oficio 2017ER0043675 del 4 de mayo de 2017.

Los fallos reconocidos y pagados por el FNPSM determinan la “RESPONSABILIDAD SOLIDARIA” entre las Secretarías de Educación y el Fondo, tal es el caso puntual del fallo proferido por el Juzgado 18 Administrativo del Circuito de Cali, de fecha 16/12/2015: “...el fallo condena SOLIDARIAMENTE tanto al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como al departamento del Valle del Cauca, Secretaría de Educación, se pagará por parte del fondo el 50% la liquidación de la sanción, la indexación y los intereses, el 50% restante deberá ser pagado por el departamento del Valle del Cauca así Secretaría de Educación con recursos propios, de conformidad con el Artículo 2344 del Código Civil que establece lo siguiente: <RESPONSABILIDAD SOLIDARIA>. Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355.

El Artículo 2º de la Ley 244 de 1995 determina: “La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social”.

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

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

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. (...)

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.

El Artículo 29 de Ley 789 de 2002 determinó la INDEMNIZACIÓN POR FALTA DE PAGO.

El texto es el siguiente:

1. Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria o si presentara la demanda, no ha habido pronunciamiento judicial, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-781 de 2003.

Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones en dinero.

2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el empleador cumple con sus obligaciones consignando ante el juez de trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la justicia de trabajo decide la controversia.

#### Indexación

La Corte Constitucional en la sentencia C-448 de 1996 y la jurisprudencia del Consejo de Estado han delineado posición según la cual no procede indexación sobre el valor de la sanción moratoria de que trata la Ley 244 de 1995 porque, si bien responde a fines diversos a la indexación que busca proteger el valor adquisitivo de la cesantía, lo cierto es que no sólo cubre la actualización monetaria, sino que, incluso, es superior a ella.

Ha dicho la Sección Segunda que “la indexación procede únicamente sobre el valor de la sanción por no consignación oportuna de la cesantía, en los términos ordenados por el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 extensivo a las entidades territoriales en virtud del artículo 13 de la Ley 344 de 1996 reglamentado por el Decreto 1582 de 1998, y no frente a la indemnización moratoria de la Ley 244 de 1995.

Por consiguiente, debido a que la indemnización moratoria es una sanción severa y superior al reajuste monetario, no es moderado condenar a la entidad al pago de ambas, por cuanto se entiende que esa sanción moratoria, además de castigar a la entidad morosa, cubre una suma superior a la actualización monetaria.

El Consejo de Estado en la Sentencia 01188 de febrero de 2018 determinó:

De la Indexación:

Por otra parte, en lo correspondiente al reconocimiento de la indexación sobre el monto de la sanción moratoria por las cesantías que no se consignaron cuyo pago se ordena, advierte

la Sala el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo prevé el ajuste de las condenas tomando como base el índice de precios al consumidor.

Sin embargo, acorde con el criterio expuesto en la sentencia del 10 de noviembre de 2016 de la Subsección A de esta Sección se “entiende que la sanción moratoria que prevé el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 no solo cubre la actualización monetaria, sino que es incluso superior a ella. En este orden de ideas, la actualización de los valores que reclama la parte actora sobre el monto que debe pagar la entidad accionada por la sanción moratoria no es procedente porque éste ya la comprende.

#### *Intereses moratorios*

ARTÍCULO 176. del Decreto 01 de 1984 establece: “Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento.”

ARTICULO 177 del Decreto Ley 01 de 1984 establece: EFECTIVIDAD DE CONDENAS CONTRA ENTIDADES PÚBLICAS: ...“Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

Artículo 192. Ley 1437 de 2011, establece: “Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas:” ... Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.”

Concepto Oficina Jurídica Contraloría General de la República 2012IE12316 del 27-02-12: “...De acuerdo con los planteamientos expuestos y teniendo en cuenta las inquietudes formuladas en el oficio de consulta, se concluye que no puede afirmarse prima facie que el pago de intereses moratorios derivados del pago de sentencias judiciales conduce indefectiblemente a la constitución de un hallazgo de tipo fiscal. Esta valoración y decisión sólo puede adoptarse en la medida que la administración no demuestre la actuación diligente y pronta de sus agentes, a fin de satisfacer su obligación relacionada con el pago efectivo y pronto de las condenas judiciales que les son dictadas en su contra”.

Artículo 1. Del Decreto 1342 de 2016, el cual modifica el artículo 2.8.6.4.1 del capítulo 4 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así: “Artículo 2.8.6.4.1. Inicio del procedimiento 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.



Artículo 2. Del Decreto 1342 de 2016, Modifícase el artículo 2.8.6.4.2. del capítulo 4 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así: 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 pedir 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, (...) 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, éste se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.”

- La Ley 610 de 2000 en sus artículos: 3º. 4º. y 6º. determina:

ARTICULO 3o. GESTION 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.

ARTICULO 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 culpable de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

ARTICULO 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 las contralorías.

- El artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 determina:

“Sujetos Disciplinables. (...) El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y los particulares que manejan recursos públicos.*

Durante las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 se pagaron 11.087 fallos en cuantía de \$187.815.518.692 por Sanción por Mora en el pago de cesantías parciales y definitivas, adicionalmente por concepto de intereses moratorios de los mencionados fallos se pagó \$16.932.560.337, por el tiempo transcurrido entre la ejecutoria de cada uno de los fallos y el pago efectivo y se pagaron \$10.096.662.919 por concepto de indexación, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 45.**  
**Pagos por intereses de mora e indexación en fallos de cesantías 2015-2018**

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN PRESTACIÓN	No. FALLOS	VALOR PAGOS	INTERESES MORATORIOS	INDEXACIÓN
<b>RESUMEN FALLOS CESANTÍAS 2015</b>				
AJUSTE A LA CESANTÍA DEFINITIVA	159	3.120.405.823	209.210.925	104.380.363
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	171	3.673.700.308	248.515.992	223.815.123
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	147	2.011.272.397	146.706.203	86.606.972
CESANTÍA DEFINITIVA	24	755.789.847	41.707.562	44.249.208
CESANTÍA DEFINITIVA A BENEFICIARIOS	5	119.625.037	29.164.210	5.487.302
CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	9	468.223.762	36.510.498	28.128.434
CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	8	179.347.083	3.767.779	10.726.261
<b>Total 2015</b>	<b>523</b>	<b>10.328.364.257</b>	<b>715.583.169</b>	<b>503.393.663</b>
<b>RESUMEN FALLOS CESANTÍAS 2016</b>				
DESCRIPCIÓN PRESTACIÓN	No. FALLOS	VALOR PAGOS	INTERESES MORATORIOS	INDEXACIÓN
AJUSTE A LA CESANTÍA DEFINITIVA	458	7.342.409.709	661.627.888	225.874.612
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR COMPRA PRESUPUESTO ORDINARIO	515	15.699.944.106	648.303.769	3.699.090.624
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN PRESUPUESTO ORDINARIO	490	7.092.450.860	401.290.039	205.350.555
CESANTÍA DEFINITIVA	6	450.265.406	-	2.044.627
CESANTÍA DEFINITIVA A BENEFICIARIOS	7	135.134.700	19.034.449	22.011.379
CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRA PRESUPUESTO ORDINARIO	9	340.865.264	8.867.720	4.774.271
CESANTÍA PARCIAL PARA ESTUDIO	8	1.069.316.964	3.328.952	792.781.205

DESCRIPCIÓN PRESTACIÓN	No. FALLOS	VALOR PAGOS	INTERESES MORATORIOS	INDEXACIÓN
CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN PRESUPUESTO ORDINARIO	12	236.549.542	1.518.673	9.209.937
<b>Total 2016</b>	<b>1505</b>	<b>32.366.936.551</b>	<b>1.743.971.490</b>	<b>4.961.137.210</b>
<b>RESUMEN FALLOS CESANTÍAS 2017</b>				
DESCRIPCIÓN PRESTACIÓN	No. FALLOS	VALOR PAGOS	INTERESES MORATORIOS	INDEXACIÓN
AJUSTE A LA CESANTÍA DEFINITIVA	977	16.963.261.439	2.315.266.777	817.707.730
AJUSTE A LA CESANTÍA EFINITIVA	1	9.777.004	771.901	-
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	3248	42.065.689.309	2.800.289.448	1.511.794.640
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	976	15.127.480.126	2.071.793.917	843.367.678
CESANTÍA DEFINITIVA	8	186.336.195	7.401.405	8.006.404
CESANTÍA DEFINITIVA A BENEFICIARIOS	13	384.074.349	40.339.576	24.841.668
CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	44	3.186.162.988	148.553.064	68.975.151
CESANTÍA PARCIAL PARA ESTUDIO	9	88.575.911	12.368.990	2.175.772
CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	26	467.877.909	56.047.491	30.009.820
<b>Total 2017</b>	<b>5302</b>	<b>78.479.235.230</b>	<b>7.452.832.569</b>	<b>3.306.878.863</b>
<b>RESUMEN FALLOS CESANTÍAS 2018</b>				
DESCRIPCIÓN PRESTACIÓN	No. FALLOS	VALOR PAGOS	INTERESES MORATORIOS	INDEXACIÓN
AJUSTE A LA CESANTÍA DEFINITIVA	1126	20.411.610.781	1.478.711.197	378.399.108
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR COMPRAPRESUPUESTO ORDINARIO	101	2.485.357.516	1.484.178	2.473.359
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	1072	18.870.574.796	2.716.934.417	352.558.877
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN PRESUPUESTO ORDINARIO	31	984.060.269	9.886.724	2.616.372
AJUSTE A LA CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	1293	21.384.986.239	2.620.553.835	568.729.290
CESANTÍA DEFINITIVA	11	198.395.060	5.624.228	3.679.939
CESANTÍA DEFINITIVA A BENEFICIARIOS	24	684.688.355	56.961.871	16.796.238
CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRAPRESUPUESTO ORDINARIO	2	166.112.412	-	-
CESANTÍA PARCIAL PARA COMPRA - PRESUPUESTO ORDINARIO	11	201.332.405	14.818.828	-
CESANTÍA PARCIAL PARA ESTUDIO	69	981.153.345	74.168.551	-
CESANTÍA PARCIAL POR REPARACIÓN - PRESUPUESTO ORDINARIO	17	272.711.476	41.029.280	-
<b>Total 2018</b>	<b>3757</b>	<b>66.640.982.654</b>	<b>7.020.173.109</b>	<b>1.325.253.183</b>
<b>Total pagos fallos cesantias 2015-2018</b>	<b>11087</b>	<b>187.815.518.692</b>	<b>16.932.560.337</b>	<b>10.096.662.919</b>
<b>Total Intereses Moratorios más Indexación fallos cesantias 2015-2018</b>			<b>27.029.223.256</b>	

Fuente Información Entregada por FNPSM  
Elaboró: CGR

Teniendo en cuenta los pagos anteriores, se evidencian los siguientes hechos que pueden generar un daño antijurídico en el patrimonio del Fondo:

- El retardo en el pago de las cesantías genera demandas en contra del FNPSM que derivan en fallos adversos y ordenan el pago de sanción por mora.
- La Fiduciaria no asume con cargo a su propio patrimonio, el pago de las sanciones establecidas en la ley, derivadas del retardo en el pago de prestaciones económicas, según lo señalado en el Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006.

- El pago inoportuno de los fallos condenatorios ha generado reconocimiento y pago de intereses moratorios e indexación.

Estas situaciones se presentan por ineficiencia en la defensa judicial del Fondo y por falta de supervisión a los contratos suscritos para la defensa judicial.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“(…) El espíritu del Decreto 1272 de 2018, se orientó en establecer los términos para el trámite de reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas, dado que existía un vacío en el Decreto 1075 de 2015 pues desconocía la Ley 1071 de 2006 y por lo tanto debía ajustarse, delimitando los tiempos en las competencias de cada una de las entidades intervinientes en el proceso para el reconocimiento y pago de cesantías, quedando de la siguiente manera:*

*“(…)”*

**Artículo 2.4.4.2.3.2.22. Término para resolver las solicitudes de reconocimiento de cesantías.** Las solicitudes correspondientes a reconocimientos de cesantías parciales o definitivas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser resueltas sin exceder 15 días hábiles contados desde la radicación completa de la solicitud por parte del peticionario.

**Artículo 2.4.4.2.3.2.23. Gestión de la entidad territorial en las solicitudes de reconocimiento de cesantías.** La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación en debida forma de la solicitud de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, deberá elaborar un proyecto de acto administrativo que resuelva el requerimiento.

Dentro del mismo término indicado en el inciso anterior, la entidad territorial deberá subir y remitir a través de la plataforma dispuesta para tal fin el proyecto de acto administrativo debidamente digitalizado con su respectivo expediente para que sea revisado por la fiduciaria.

**Artículo 2.4.4.2.3.2.24. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento de cesantías.** La sociedad fiduciaria, dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, deberá impartir su aprobación o desaprobación argumentando de manera precisa el sentido de su decisión.

Dentro del mismo término indicado en el inciso anterior, la sociedad fiduciaria deberá digitalizar y remitir a la entidad territorial certificada en educación la decisión adoptada, a través de la plataforma dispuesta para tal fin.

**Artículo 2.4.4.2.3.2.25. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías.** La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo, por parte de la sociedad

fiduciaria, del documento que contiene la aprobación o la desaprobación del proyecto de acto administrativo, deberá expedir el acto administrativo definitivo que resuelva la solicitud de reconocimiento de cesantías.

Si la entidad territorial certificada en educación tiene objeciones frente al resultado de la revisión de que trata el artículo anterior, podrá presentar ante la sociedad fiduciaria las razones de su inconformidad, dentro de los 2 días hábiles siguientes contados desde la recepción del documento que contiene la aprobación o desaprobación del proyecto de acto administrativo.

La sociedad fiduciaria contará con 2 días hábiles para resolver las observaciones propuestas por la entidad territorial certificada en educación, contados desde la recepción del documento que contiene las objeciones del proyecto.

La entidad territorial certificada en educación, dentro del día hábil siguiente contado desde la recepción de la respuesta a la objeción, debe expedir el acto administrativo definitivo.

En cualquier caso, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir en la plataforma dispuesta por la sociedad fiduciaria, el acto administrativo digitalizado.

**Parágrafo.** Bajo ninguna circunstancia, los términos previstos en los incisos 2, 3 y 4 del presente artículo podrán ser entendidos como una ampliación del plazo señalado en el artículo 4° de la Ley 1071 de 2006. En todos los casos, las solicitudes de que trata este artículo deberán resolverse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su radicación completa por parte del peticionario.

**Artículo 2.4.4.2.3.2.26. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías.** Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a través de la plataforma empleada para tal fin.

**Artículo 2.4.4.2.3.2.27. Pago de los reconocimientos de cesantías.** Dentro de los 45 días hábiles siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes. (...).<sup>1</sup>

Como se puede observar, el trámite de reconocimiento y pago de las cesantías se lleva a cabo de manera conjunta entre las Secretarías de Educación Certificadas y esta entidad fiduciaria, lo que puede llegar a generar un retardo en el pago que no necesariamente es atribuible a Fiduprevisora S.A.

(...) Con todo, se hace necesario que en el ejercicio de control fiscal, se detalle minuciosamente cuáles procesos surgieron con ocasión con una presunta omisión de esta entidad fiduciaria, o si, por el contrario, corresponde a una posible imputación al Ente Territorial porque se haya dilatado el término de trámite y reconocimiento de la prestación. No es dable que la Contraloría General de la República, exponga que **FIDUPREVISORA S.A.**, deba reconocer de su propio pecunio la Sanción Moratoria estudiada de conformidad con lo establecido en el Otrosí suscrito el día 25 de enero de 2006, en tanto que, como ya se dejó por sentado, cada asunto en particular debe estudiarse, y así generar un juicio al respecto, y no de manera general como el Ente de Control lo ha exhibido. En la eventual

<sup>1</sup> Decreto 1272 de 2018.

situación en que esto ocurra, deberá mediar decisión en firme de autoridad competente, de lo contrario, no es procedente argüir responsabilidad para esta sociedad fiduciaria.

(...) En consecuencia, una vez analizado los escenarios fácticos constitutivos de una posible omisión de pago o pago tardío, bien para la Secretarías de Educación certificadas o para la **FIDUPREVISORA S.A, como vocera y administradora de FOMAG**, es necesario señalar que el desgaste administrativo de conformidad con los tiempos referidos anteriormente y derivados de ambas entidades, son las que dan lugar al pago de intereses moratorios. Lo anterior siempre y cuando se evalúe estrictamente los eventos en los cuales se incurriría en tal situación. (...)

Referente a la indexación, es importante señalar que anteriormente no existía una línea clara para que los Despachos Judiciales reconocieran dicha pretensión. No obstante, el Consejo de Estado en sentencia SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018, ha delimitado la procedencia de la misma indicando:

“(...) Es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito (...)”.

Por último:

“(...) **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria (...)”.

Para concluir, es posible que, en vigencias anteriores en plena autonomía judicial, los jueces accedieran a la pretensión de reconocimiento de indexación y se tornaba como obligación de Fiduprevisora S.A., como vocera y administrado de FOMAG, reconocer el fallo en estricto sentido.

(...) Por otra parte, 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 la 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 S.A., entidad que trata de cumplir con los términos otorgados por la Ley como se desprende de la información relacionada en este oficio.

Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia fiscal y disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación comunicada y acepta que se puede generar retardo en el pago de las cesantías, reconociendo intereses moratorios e indexación. Respecto de lo manifestado con relación al detalle de los procesos en los que presuntamente existe omisión de la fiduciaria, es de aclarar que en el proceso auditor no se está endilgando responsabilidad fiscal de manera concreta por el retardo en el pago de las cesantías, teniendo en cuenta que la función de la auditoría es trasladar los insumos para que en el proceso de responsabilidad fiscal se determine tal responsabilidad.

En conclusión, la respuesta confirma la mora en el pago de de las cesantías, reconociendo intereses moratorios e indexación, lo cual puede generar un presunto daño patrimonial. Si bien la observación se comunicó con alcance fiscal, es necesario recopilar un considerable número de soportes para adelantar el proceso, que por los términos de la auditoría no fue posible completar, por lo cual se solicita adelantar una indagación preliminar. Adicionalmente, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y que además será trasladado al Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia.

### **Hallazgo N° 17. Pago fallos de Cesantía retroactivas (A)**

*La Ley 91 de 1989, "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio", señala:*

*Artículo 1. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*

*Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*

*Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. De enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*

*Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1. de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.*

*Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.*

*Artículo 2. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:*

1. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.

3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1. de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el Artículo 3. de la Ley 43 de 1975.

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1o. de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales estaba vinculado dicho personal.

Pero para atender los respectivos pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes, tomando en consideración el valor total de la deuda que se liquide a su favor, con fundamento en los convenios que para el efecto haya suscrito o suscriba ésta con las entidades territoriales y las cajas de previsión social o las entidades que hicieren sus veces.

5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

*Parágrafo.* Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.

**Artículo 7.** El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tendrá las siguientes funciones:



- 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) *"Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo".*

*Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006:*

*Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.  
(...)*

*O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.*

*En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:*

- 3) *contratar con cargo a la comisión Fiduciaria, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del Fondo, En desarrollo de esta obligación presentara al Ministerio, dentro de los primeros 30 días de cada vigencia fiscal, el plan de contratación de defensa Judicial que garantice la atención adecuada delas controversias que se susciten por causa o con ocasión del cumplimiento de los objetivos del Fondo. En aquellas circunstancias excepcionales que requieran la contratación de abogados de una determinada especialización o experiencia se le comunicara al Consejo Directivo con el fin de que decida sobre la afectación de los recursos del Fondo para el pago de los honorarios correspondientes.*
- *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 Fidupervisora 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 medibles 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. *Réalizar seguimiento a la defensa judicial que realiza Fidupervisora S.A, en calidad de vóceras y administradora del FOMAG.*

La Contraloría General de la República, en la revisión de la base de datos de procesos judiciales del FNPSM y la revisión aleatoria de los expedientes, evidenció deficiencias administrativas y de procedimiento, aunadas a las debilidades de control del Fondo, frente a los fallos reconocidos por diferentes autoridades judiciales.

Se evidenciaron los siguientes fallos en los que se ordenaron prestaciones no procedentes a docentes nacionalizados:

Cuadro No. 46.  
Fallos de Cesantía Retroactivas  
Cifras expresadas en pesos

	Cantidad de procesos	Valor pagado
Fallos Ces 2015	32	\$ 1.445.017.008
Fallos Ces 2016	19	\$ 873.858.710
Fallos Ces 2017	33	\$ 2.337.194.022
Fallos Ces 2018	138	\$ 5.663.091.926
<b>TOTAL</b>	<b>222</b>	<b>\$10.319.161.666</b>

Fuente: FNPSM

Elaboró: CGR

El pago correspondiente de los fallos judiciales fue realizado por el FNPSM, a pesar de existir previamente acto administrativo que niega el reconocimiento de las cesantías retroactivas, el cual determina: *"Su auxilio de cesantía pertenece al régimen de anualidad, el cual está regulado por la Ley 65 de 1.946 y el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 que dice sobre lo pertinente lo siguiente:*

- 1ª. *El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente.*
- 2ª. *El empleador cancelará intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción.*
- 3ª. *El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente.*

*En consecuencia, no se accede a su petición".*

El FNPSM no realizó la defensa judicial para que se revocaran o modificaran las providencias judiciales que reconocieron el pago de cesantías retroactivas a los docentes referidos, sin que tuvieran derecho, por lo que FNPSM debió velar por el cuidado de los recursos públicos y actuar diligentemente en cumplimiento de sus funciones, puesto que al realizar la revisión de la totalidad de los documentos y su proceso de seguridad documental se debió hacer un análisis respecto al reconocimiento y pago de las prestaciones reconocidas en los fallos judiciales.

De esta manera se evidencia falta de control por parte de las áreas encargadas, al no realizar un análisis de los argumentos esgrimidos en los diferentes fallos que reconocían prestaciones a personas que no cumplían los requisitos para ello, por

esta razón debió actuar de manera oportuna y adelantar las acciones o diligencias correspondientes para mitigar el impacto adverso de los fallos en los recursos del FNPSM.

En consecuencia, de lo anterior, el FNPSM realizó pagos de prestaciones bajo un régimen no procedente.

### **Respuesta de la Entidad**

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“(…) es preciso señalar que se hace imperativo no exponer un argumento generalizado respecto de los procesos judiciales que fueron materia de esta auditoría, toda vez que, cada acción judicial responde a un caso en particular, toda vez que existen supuestos fácticos y jurídicos que son analizados por la autoridad judicial, una vez surtido el trámite procesal para emitir una decisión en derecho y en la plena autonomía que la ley les asigna de conformidad con el ordenamiento jurídico Contencioso Administrativo y los principios rectores, como el de favorabilidad en materia de Derecho Administrativo Laboral.*

*Por ende, de manera respetuosa solicitamos que su Honorable Despacho, remita la información procesal que en su observación denotó, vale decir, los doscientos veintidós (222) fallos y así, requerir a las firmas que en su momento efectuaron la defensa judicial. Lo anterior, con el fin de adelantar un estudio detallado de cuáles son las mejores acciones jurídicas para salvaguardar el interés del Fondo.*

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta**

El FNPSM con la respuesta está corroborando lo observado por la CGR en cuanto a la falta de gestión en la defensa judicial para que se revocaran o modificaran las providencias judiciales que reconocieron el pago de cesantías retroactivas a los docentes referidos.

Respecto a la solicitud de los doscientos veintidós (222) fallos, cabe señalar que éstos hacen parte de la base de datos general de los fallos pagados durante los años 2015 a 2018, suministrada por el propio FNPSM en desarrollo de la auditoría; hecho que adicionalmente evidencia que el Fondo desconoce la situación

presentada con estas providencias.

En conclusión, la respuesta no desvirtúa la observación y por lo tanto se constituye en un hallazgo administrativo.

### **Hallazgo N° 18. Defensa Judicial (A-D-OI)**

• El artículo 7 de la Ley 91 de 1989, determinó: El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tendrá las siguientes funciones:

- 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 celebrara los contratos para el funcionamiento del Fondo".
- 3) "Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo".

• Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006:

Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.  
(...)

O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.

En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:

- 4) contratar con cargo a la comisión Fiduciaria, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del Fondo, En desarrollo de esta obligación presentara al Ministerio, dentro de los primeros 30 días de cada vigencia fiscal, el plan de contratación de defensa Judicial que garantice la atención adecuada de las controversias que se susciten por causa o con ocasión del cumplimiento de los objetivos del Fondo. En aquellas circunstancias excepcionales que requieran la contratación de abogados de una determinada especialización o experiencia se le comunicara al Consejo Directivo con el fin de que decida sobre la afectación de los recursos del Fondo para el pago de los honorarios correspondientes.

• 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 medibles 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.

• 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.*

*En el numeral 9 de la parte considerativa de la Resolución No.13 del 27 de marzo de 2018 se indicó que en sesión del 16 de febrero del mismo año en comité de conciliación la Fiduprevisora aprobó la política de prevención del año antijurídico.*

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, durante la vigencia 2018, a pesar de contar con la Resolución 13 de esta vigencia, no dio cumplimiento a la política de prevención del daño antijurídico, ni estableció medidas específicas de control y criterios de oportunidad, calidad e idoneidad de la defensa judicial, se evidencio lo siguiente:

- No se atienden de manera oportuna las etapas judiciales dentro de los términos procesales.
- No se formulan las excepciones a que haya lugar.
- No se acude a las audiencias.
- No se interponen recursos.
- No se atienden las actuaciones en defensa de los intereses del Fondo.
- No se actúa con la debida diligencia y el cuidado que impone la defensa de los intereses del FNPSM.
- No se realizan actividades que busquen el desembargo de las cuentas bancarias tanto del Ministerio de Educación como del Fondo.

Por otro lado, el FNPM incumple acuerdos convenidos en los contratos de defensa judicial, tales como:

- De 26.073 fallos reconocidos y pagados durante las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 por concepto de pensiones y cesantías el FNPSM, solo en 3.203 conoce el código único de radicación que identifica los procesos a nivel de la rama judicial (23 dígitos), incumpliendo lo ordenado por los Acuerdos 201, 557, 1412, 1413 y 10248 del Consejo Superior de la Judicatura.

Cuadro No. 47.  
Identificación procesos fallos pagos

PRESTACIÓN	TOTAL FALLOS	NO HAY INFORMACIÓN REFERENTE AL PROCESO	NO CONTIENE LOS 23 DÍGITOS	CONTIENE LOS 23 DÍGITOS
Fallos Cesantías 2015	523	523	0	0
Fallos Cesantías 2016	1505	100	1403	2
Fallos Cesantías 2017	5302	939	2740	1623
Fallos Cesantías 2018	3757	0	3749	8
Fallos Pensiones 2015-2018	14986	0	13416	1570
<b>TOTAL</b>	<b>26073</b>	<b>1562</b>	<b>21308</b>	<b>3203</b>

Fuente: BD Información entregada FNPSM  
Elaboró: CGR

- El Fondo no posee archivo físico o digitalizado de los expedientes de los procesos.

Lo anterior por incumplimiento de la política de prevención del daño antijurídico y por mala gestión en la defensa judicial del Fondo.

Situaciones que generan que se incremente la litigiosidad en contra del Fondo y que los recursos con los que cuenta para el pago de las prestaciones sociales del magisterio se utilicen para el pago de los fallos adversos.

### **Respuesta de la Entidad**

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“(...) debido a la precaria defensa judicial evidenciada por esta entidad fiduciaria, de cara a la supervisión de los contratos de prestación de servicios sobre las firmas contratadas, dio lugar a que, de manera anticipada, FIDUPREVISORA S.A., diera por terminado los contratos de prestación de servicios y se creara en enero de este año, la Unidad de Defensa Judicial FOMAG. Dando inicio de esta forma la adopción del nuevo modelo de defensa judicial que provee una oportunidad para ejercer mayor dirección sobre las estrategias para preservar los intereses del Fondo (...)*

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una*

*presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta presentada por el FNPSM confirma la deficiente gestión de defensa judicial adelantada por las firmas contratadas para llevar a cabo esta labor, por tanto, la respuesta no desvirtúa la observación y se constituye en un hallazgo que hará parte del informe final con las incidencias comunicadas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que adicionalmente será trasladado al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

### **Hallazgo N° 19. Supervisión defensa judicial firmas externas (A-D)**

• *El artículo 7 de la Ley 91 de 1989 El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tendrá las siguientes funciones:*

- 4) “Determinar las políticas Generales de administración e inversión de los recursos del Fondo velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento”*
- 5) “Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrara los contratos para el funcionamiento del Fondo”.*
- 6) “Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo”.*

• *Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006:*

*Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.  
(...)*

*O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.*

*En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:*

- 5) contratar con cargo a la comisión Fiduciaria, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del Fondo, En desarrollo de esta obligación presentara al Ministerio, dentro de los primeros 30 días de cada vigencia fiscal, el plan de contratación de defensa Judicial que garantice la atención adecuada delas controversias que se susciten por causa o con ocasión del cumplimiento de los objetivos del Fondo. En aquellas circunstancias excepcionales que requieran la contratación de abogados de una determinada especialización o experiencia se le comunicara al Consejo Directivo con el fin de que decida sobre la afectación de los recursos del Fondo para el pago de los honorarios correspondientes.*

- 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 medibles 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 FNPSM suscribió 6 Contratos para ejercer la Defensa Judicial, así: con González y Vega Abogados Consultores S.A.S No. 1-9000-072-2015, Asesorías Jurídicas Taynan Services S.A.S. No.1-9000-068-2015, RAGUMO S.A.S No.1-9000-070-2015, Forensis Global Group Organización Científica Jurídica y Forense S.A.S No.1-9000-071-2015, Consultores Legales AB S.A.S No.1-9000-073-2015, Asesores Auditores Integrales S.A.S No.1-9000-067-2015, en los que determinó en la Cláusula Sexta las que debía cumplir el supervisor de estos contratos.

- El numeral 6 del manual de Supervisión e Interventoría FOMAG contiene aspectos técnicos, administrativos, financieros y legales, sobre los cuales versa la supervisión y define las funciones y obligaciones generales y específicas que deben cumplir los supervisores (...)

- 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 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 determinan los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos y los particulares que manejan recursos públicos.*

A finales de la vigencia 2015, Fiduprevisora, suscribió seis (6) contratos para la defensa jurídica de la entidad, los cuales se ejecutaron durante la vigencia auditada:

Cuadro No. 48.  
Firmas externas defensa judicial

Numero de contrato	CONTRATISTA	Fecha terminación anticipada
19000-068-2015	Asesorías Jurídicas TaynanServices S.A.S:	8-01-2019
19000-067-2015	Asesores Auditores Integrales S.A.S	8-02-2019
19000-070-2015	Ragumo S.A.S.	10-01-2019
19000-073-2015	Consultores Legales AB S.A.S.	8-02-2019
19000-071-2015	Forensis Global Group Organización Científica Jurídica y Forense S.A.S.	8-02-2019
19000-072-2015	Gonzalez y Vega Abogados Consultores S.A.S.	5-01-2019

Fuente: FNPSM  
Elaborado: CGR

Durante la ejecución de los contratos suscritos para la Defensa Judicial, desarrollada en el 2018 se evidenciaron incumplimientos reiterados de las obligaciones contractuales, sin que el supervisor adoptara las medidas de control que garantizaran la eficiente ejecución contractual o la implementación oportuna de sanciones y descuentos.

La cláusula Cuarta “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA” de cada uno de los seis (6) contratos vigentes durante la vigencia 2018, que suscribió el FNPSM, con el objeto de: prestar servicios profesionales para la representación judicial y extrajudicial y la defensa de sus intereses, fue incumplida por los contratistas; lo anterior, debido a que en los numerales 4, 6, 9, 10 y 11 de los señalados contratos se establecieron obligaciones que no se llevaron a cabo, tales como:

- No se atienden de manera oportuna las etapas judiciales dentro de los términos procesales, no se formulan las excepciones a que haya lugar, no se acude a las audiencias no se interponen recursos ni se atienden las actuaciones en defensa de los intereses del Fondo.
- No se actúa con la debida diligencia y el cuidado que impone la defensa de los intereses del FNPSM, no se realizan actividades que busquen el desembargo de las cuentas bancarias tanto del Ministerio de Educación como del Fondo.

Situaciones que generan que las firmas contratistas continuaran prestando de manera deficiente el servicio incumpliendo con la obligación de Fiduprevisora de garantizar la defensa judicial, permitiendo la afectación de los recursos del FNPSM, por el incremento de decisiones judiciales adversas.

### **Respuesta de la Entidad**

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“Respetuosamente solicitamos se remita a la respuesta suministrada frente a la Observación No. 16, en lo correspondiente a las medidas que se establecieron para ejercer un mejor control en la supervisión de la gestión de defensa judicial de las firmas externas, añadiendo obligaciones que permitieran lograr una supervisión más estricta de cara a la ejecución de los contratos, planteando descuentos efectuados mediante el Otrosí No. 9 del 29 de septiembre de 2017 (...)*

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta**

Si bien el FNPSM aduce como respuesta a esta observación las medidas establecidas para un mejor control en la supervisión de la de la gestión de defensa judicial de las firmas externas, durante el desarrollo del proceso auditor se evidenció que estas fueron implementadas durante la vigencia 2019. Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación y se constituye en un hallazgo que hará parte del informe final con las incidencias comunicadas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## Hallazgo N° 20. Acción de Repetición (A-D-OI)

*De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política:*

*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.*

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

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

*(...)*

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

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

*(...)*

*Artículo 8°. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.*

*Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:*

- 1. El Ministerio Público.*
- 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional.*

*Parágrafo 1°. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.*

*Parágrafo 2°. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.*

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

*El artículo 16 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 determinó la naturaleza y estructura de los Comités de Conciliación, señalando que:*

*El comité de conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción, estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.*

*Por su parte, la Resolución 30 de 2009, "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de Fiduprevisora S.A. y se derogan las Resoluciones 012 del 16 de marzo de 2000, 050 del 14 de julio de 2000 y 39 del 15 de noviembre de 2002", señala:*

*Artículo Primero. Integración del Comité de Conciliación: El comité de conciliación de Fiduprevisora S.A. estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes son miembros permanentes y concurrirán con voz y voto:*

- 1. El Presidente de Fiduprevisora S.A. o su delegado, quienes para efectos deberá tener la calidad de Representante Legal de la entidad.*
- 2. El Vicepresidente Jurídico.*
- 3. El Vicepresidente de Administración Fiduciaria.*
- 4. El Vicepresidente del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*
- 5. El Gerente Administrativo.*

*(...)*

*Artículo Segundo. Funciones del Comité De Conciliación: El comité de conciliación ejercerá las siguientes funciones:*

*(...)*

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

*Código de Comercio:*

*Artículo 1234. Otros deberes indelegables del fiduciario. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*(...)*

*4) Llevar la personería para la protección y defensa de los bienes fideicomitidos contra actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente;*

*Otrosí al contrato de fiducia mercantil, suscrito el 25 de enero de 2006:*

*Sexto. Obligaciones de la fiduciaria.*

*C. Obligaciones relacionadas con los pagos que deben efectuarse con cargo al fideicomiso. (...)*

*5. Además de las prestaciones económicas ya señaladas, la FIDUCIARIA se obliga a cancelar con cargo a los recursos fideicomitidos las obligaciones resultantes de los fallos que en procesos judiciales y/o arbitrales se profieran contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o contra las entidades territoriales, cuando los mismos se refieran a obligaciones relativas al pago de las prestaciones sociales a cargo del FONDO de los docentes afiliados. De la misma manera cancelará las resultantes de fallos judiciales, incluidos los arbitrales, derivados de los contratos que se ejecuten en desarrollo del contrato de FIDUCIA MERCANTIL, salvo que en los mismos se atribuya responsabilidad a la fiduciaria.*

*La FIDUCIARIA asumirá con cargo a su propio patrimonio, el pago de las sanciones establecidas en la ley, derivadas del retardo en el pago de prestaciones económicas, cuando las causas del retardo le sean imputables.*

*(...)*

*O. Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo.*

*En su calidad de vocera del patrimonio autónomo corresponde a la FIDUCIARIA:*

*1. Contratar con cargo a la comisión FIDUCIARIA, las personas naturales o jurídicas necesarias para la protección y defensa judicial del FONDO. (...)*

*Agencia Nacional de Defensa Judicial- Funciones de Comité Conciliación*

*En abril de 2017 la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado emitió el Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación; en los numerales: 3. Contempla las Funciones del Comité de Conciliación en materia de Prevención del daño antijurídico, 5. Funciones del Comité de Conciliación en materia de defensa judicial, 6. Funciones del Comité de Conciliación en materia de cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones, 7. Funciones del Comité de Conciliación en materia de Acción de Repetición y Recuperación de Recursos Públicos.*

*Según bases de datos allegadas por Fiduprevisora S.A., se han cancelado los siguientes valores con recursos del FNPSM, por concepto de fallos, en las vigencias 2015 a 2018:*

Cuadro No. 49.  
Fallos de Cesantías pagados FNPSM – Vigencias 2015 a 2018  
Cifras expresadas en pesos

TOTAL FALLOS PÁGOS CESANTÍAS Y PENSIONES 2015-2018		
Prestación	Total Fallos	Total Pagos
Fallos Cesantías 2015	523	\$ 10.328.364.257
Fallos Cesantías 2016	1.505	\$ 32.366.936.551
Fallos Cesantías 2017	5.302	\$ 78.479.235.230
Fallos Cesantías 2018	3.757	\$ 66.640.982.654
Fallos Pensiones 2015-2018	14.986	\$ 368.985.954.158
<b>TOTAL</b>	<b>26.073</b>	<b>\$ 556.801.472.850</b>

Fuente: BD Información entregada FNPSM  
Elaboró: CGR

El comité de conciliación de Fiduprevisora S.A., entre cuyos integrantes se encuentra el Vicepresidente del FNPSM, no ha analizado ninguna de estas condenas a efectos de determinar si procede adelantar la acción de repetición contra algún tercero, por el pago de estos fallos, entre cuyos conceptos se encuentra el pago de pensiones, cesantías y sanciones moratorias e intereses moratorios. En ese orden de ideas, Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del FNPSM, no ha adelantado acciones de repetición.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional, como fideicomitente y titular de los recursos de la Nación que ingresan al FNPSM, tampoco ha evaluado, a través del comité de conciliación, la procedencia de adelantar acciones de repetición frente al pago de estos fallos.

Lo anterior obedece a que el FNPSM, que no tiene personería jurídica, por tanto, carece de comité de conciliación propio, y los comités de conciliación de Fiduprevisora S.A. y del Ministerio de Educación Nacional omiten determinar la procedencia de las acciones de repetición a favor del FNPSM.

Como consecuencia, frente a los fallos proferidos en contra del FNPSM durante las vigencias 2012 a 2014 no hay oportunidad de adelantar acción de repetición ni de recuperar los recursos que se hubieren cancelado. Respecto a los fallos proferidos en las vigencias 2015 a 2016, no se ha definido si hay posibilidad de recuperar esos recursos mediante esta acción.

Hallazgo que fue comunicado al MEN pero éste no dio respuesta.

### ***Respuesta de la Entidad***

Oficio radicado No. 20190141104251 del 22-05-19 de la Vicepresidencia del FNPSM.

*“(…) En conclusión, teniendo en cuenta lo atrás expuesto, dentro de las obligaciones*

*contenidas en el contrato de fiducia mercantil citado supra y el marco legal que debe cumplir la sociedad fiduciaria y el fideicomitente, es claro que FIDUPREVISORA S.A. no tiene la facultad expresa de conciliar, transigir o adelantar acción de repetición, entre otras, en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo FOMAG (...)*

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, reconsiderar la observación con una presunta incidencia disciplinaria, con el fin que la misma sea determinada como administrativa, 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 por parte de ese organismo de control”.*

### **Análisis de la Respuesta**

Teniendo en cuenta la respuesta presentada por el FNPSM y considerando las obligaciones que Fiduprevisora debe adelantar como administradora del Fondo, la observación se mantiene y se constituye en un hallazgo que hará parte del informe final con las incidencias comunicadas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que adicionalmente se trasladará a la Agencia Nacional de Defensa judicial del Estado para lo de su competencia.

### **Hallazgo N° 21. Recobros por Alto Costo (A).**

*El artículo 5 de la Ley 91 de 1989, consagra como uno de los objetivos de FNPSM “Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo”.*

*En los artículos sexto y séptimo de la Ley 91 de 1989, se estableció la composición del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se le asignaron las siguientes funciones:*

*“(1.) Determinar las políticas Generales de administración e inversión de los recursos que conforman el fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. (2.) Analizar y recomendar las entidades con las cuáles 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 efectos de adelantar el trámite de su aprobación. (6.) Las demás que determine el Gobierno Nacional”.*

- *Contratos de prestación de servicios médicos 12076-003-2012, 12076-005-2012, 12076-006-2012, 12076-007-2012 y 12076-014-2012:*

*Capítulo II. OBLIGACIONES DE LAS PARTES. CLÁUSULA CUARTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA "(...) Aportar al encargo fiduciario - Fondo Único de Alto Costo que abra la FIDUPREVISORA, el cual será una cuenta especial para cubrir los eventos que representan un mayor riesgo o alto costo dentro del mayor nivel de complejidad. La fuente de recursos del citado encargo fiduciario, provienen del porcentaje a aplicar sobre el valor de la UPCM y se debitará mensualmente: (...)”*

*Capítulo III. PLAZO, VALOR, MECANISMOS Y FORMA DE PAGO DEL VALOR DEL CONTRATO. CLÁUSULA OCTAVA. - FORMA DE PAGO. "(..) El valor de 2.5% le será descontado mensualmente de la UPCM a los contratistas, como se establece en el pliego de condiciones, para enviar al Fondo Único de Alto Costo. La entidad contratista podrá hacer recobros a este fondo para cubrir aquellos rubros que sobrepasen el 15% de la UPCM Regional resultado de la atención de las patologías determinadas como Alto Costo y que son el soporte del encargo fiduciario. Las cifras descontadas no serán reembolsadas a los contratistas. Los rendimientos financieros del encargo fiduciario serán distribuidos de la siguiente manera: (i.) un porcentaje se destinará a cubrir los costos del encargo fiduciario y, (ii) el saldo, permanecerá en el encargo fiduciario. (...)”*

*Parámetros y criterios de inclusión en cobertura de Alto Costo para FOMAG, aprobado por el Consorcio Auditar EAC 2015 y Fiduprevisora S.A. FOMAG.*

*Pliego de Condiciones para la contratación de los servicios de salud proceso de selección N° LP-FNPSM, Apéndice 8A- Fondo Único de Alto Costo*

Con oficio CDSS-AFFNPSM-22 del 12 de abril de 2019, se solicitó la siguiente información relacionada con la Facturación de Alto Costo: identificación, nombre del beneficiario del servicio y concepto de la factura.

Mediante correos electrónicos del 25 de abril de 2019, el Coordinador Administrativo y Financiero de la Gerencia de Salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, remitió la siguiente información:

- ✓ Archivo en Excel el detalle de la facturación de Alto Costo.
- ✓ Memorando 20170180134633 del 03/08/2017 y documentos soporte, mediante el cual se autoriza el pago total avalado por Auditar EAC para las facturas Nos. 1352, 1324 y 1337 por \$5.452.513.470.
- ✓ Apéndice 8A para la Licitación Pública 003 de 2011 y la SA 001 de 2012, los cuales reglamentaron el alto costo para los contratos 2012- 2017/2018, documento que da la pauta referente al tema de alto costo.



- ✓ Acta adicional que suscribió el Gerente de Salud del momento y la firma de auditoría consorcio EAC 2015 el cual se denomina “PARAMETROS Y CRITERIOS DE INCLUSIÓN EN COBERTURA DE ALTO COSTO PARA FOMAG”, el cual sirvió como base para la auditoría adelantada por dicha firma.

Mediante correo electrónico del 25/04/2019, el Equipo Auditor informa a la Gerencia de Salud, que, revisada la información entregada, no se evidencia, ni hay forma de verificar con los archivos suministrados el detalle de la clasificación del alto costo y el procedimiento o medicamento realizados o suministrados (requerimiento realizado en reunión con el Gerente de Salud y el funcionario de Financiera).

Como también requirió los documentos a que hace referencia en las actas de liquidación que anexan en el correo como son: la Metodología definida por la Gerencia de Salud de Fiduprevisora y la directriz de la Gerencia de servicios de salud del día 13 de junio de 2017, y/o el documento que da los lineamientos para determinar que se cataloga como patologías de alto costo para los servicios prestados por las UTS.

El Coordinador Administrativo y Financiero de la Gerencia de Salud informó que, respecto de la directriz del 13 de junio de 2017, se realizó búsqueda del documento y no se encuentra directriz de la fecha en el archivo disponible que imparta la Gerencia de Salud a la firma EAC 2015.

A pesar de que el Apéndice 8A- Fondo Único de Alto Costo, establece las patologías y procedimientos de Alto Costo, cuya atención requiere el tratamiento continuo, prolongado y con medicamentos y procedimientos especiales, además de aquellas nuevas atenciones que acorde con su competencia, sean clasificadas como Alto Costo por el Ministerio de la Protección Social, así como lo establecido en el documento Parámetros y criterios de inclusión en cobertura de Alto Costo para FOMAG, aprobado por el Consorcio Auditar EAC 2015 y Fiduprevisora S.A. FOMAG.

En el Detalle de la Facturación de Alto Costo suministrado por la Gerencia de Salud; en el campo denominado “Clasificación de Alto Costo”, se incluyen patologías generales que no permiten identificar que corresponda a lo estipulado como Alto Costo, ninguno de los campos tiene asociado el código de Clasificación Única de Procedimientos en Salud –CUPS ni el costo por cada uno las patologías, tratamientos o medicamentos para poder comparar con la tarifa ISS actualizadas en el IPC de cada año como lo establece el Apéndice 8A de los Contratos de salud.

Lo anterior conlleva a que se realicen pagos que no correspondan a patologías y tecnologías consideradas de Alto Costo o se reconozcan pagos superiores a las tarifas ISS.

## Respuesta entidad

*“(…) Respecto a la inquietud planteada por el Equipo Auditor a la Gerencia de Salud, sobre la no evidencia, ni forma de verificar el detalle de la clasificación del alto costo y el procedimiento o medicamento realizados con los archivos suministrados, se aclaró al equipo auditor que los archivos entregados sobre el periodo requerido correspondían a la relación de la facturación allegada por los Operadores y que justamente sería objeto de auditoría por la firma D&G, por lo cual, al interior del proceso de auditoría, la firma auditora tiene la responsabilidad de verificar el debido cumplimiento tanto sobre la patología recobrada como la aplicación de las tarifas acordadas contractualmente, y debido a ello, será el informe con los resultados de la auditoría, el que permitirá validar con el debido sustento las glosas aplicadas y la causa de las mismas (tarifas, patologías, base de datos, entre otras). Del mismo modo, previo al trámite de pago, tanto a la firma auditora por las auditorías realizadas, como a la Unión Temporal por las cuentas auditadas que deban proceder al pago, de la facturación ya auditada pendiente de pago, y en el marco del proceso de liquidación contractual, se ha de proceder para realizar la validación de lo que la firma auditora haya sustentado en sus informes de auditoría.*

*Así, la afirmación en la observación, en cuanto a que “....Lo anterior conlleva a que se realicen pagos que no correspondan a patologías y tecnologías consideradas de Alto Costo o se reconozcan pagos superiores a las tarifas ISS...”; es una presunción, que adolece de evidencia precisa, en lo que refiere al contrato de auditoría No. 12076-005-2017, por cuanto como ha sido comunicado durante la auditoría financiera que efectúa la Contraloría, a la fecha y durante la vigencia 2018 (período auditado) no se han efectuado pagos, ni a la firma auditora (D&G Consultores), ni a las Uniones Temporales con cuentas a cargo de dicha firma auditora.*

*No obstante, respecto de cuentas en el mismo sentido, correspondientes a procesos de auditoría adelantados en el marco de otros contratos de auditoría, que una vez efectuadas hayan sido objeto de reconocimiento y pago (incluso durante la vigencia 2018, período de auditoría), tanto de honorarios por auditoría, como de valores reconocidos a las uniones temporales por concepto de alto costo; las condiciones previstas que han debido igualmente cumplirse, se hayan definidas contractualmente, entre otros, bajo aspectos como los que continuación se precisan, en el mismo sentido, respecto de las apreciaciones contenidas en la observación de la Contraloría, así:*

*Previendo la complejidad que significa la auditoría sobre facturación de alto costo, Fiduprevisora contrató “firmas expertas en auditoría de cuentas médicas” para verificar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la invitación pública 003 de 2011 y la Selección Abreviada No. 001 de 2012 de los Pliegos de Condiciones, Contrato, Apéndice 8 A y Guía de Alto Costo.*

*De otra parte, es preciso indicar que el Apéndice 8 A documento que hace parte integral del contrato con las Uniones Temporales enmarca los lineamientos para la presentación de las cuentas, a fin de poder validar el cumplimiento de los requisitos por parte de las firmas de auditoría contratadas en los diferentes periodos.*

*Con relación al tema tarifario, es importante señalar que la adenda No. 3 que hace parte integral de la invitación pública 003 de 2011 ajustó el numeral 9 respecto de las tarifas así:*

*"(...) 34. Se sustituye el numeral 9. TARIFAS, del APENDICE 8 A FONDO UNICO DE ALTO COSTO, así:*

*"Las tarifas de los servicios, procedimientos y medicamentos para los que se solicite reembolso de gastos con cargo al Fondo no podrán superar las Tarifas ISS vigentes actualizadas en el IPC de cada año, en caso de no disponer de tarifas para algún servicio, procedimiento o medicamento en este listado, se aplicaran como máximo las tarifas SOAT, y en caso de no existir tarifa SOAT para el servicio o tarifa por parte del FOSYGA para aquellos reconocimientos que les hace a las EPS, se aceptaran tarifas propias del prestador y para el recobro se deberá anexar la Factura de la empresa que realice el procedimiento ." (...)"*

*Dicho lo anterior, es claro que respecto a las tarifas se debe tener en cuenta para sus apreciaciones lo dispuesto en la Adenda No. 3. lo cual ha sido de pleno conocimiento de las firmas auditoras y se deberá evidenciar en las glosas que señalen los informes.*

*Otro de los documentos soportes en el proceso de auditoría, es el señalado en el año 2014 por parte de la Gerencia de Servicios de Salud cuando se emitió el comunicado a cada una de las Uniones Temporales denominado "Parámetros Facturación de Alto Costo" dentro del documento se establece la forma en la cual se debían allegar la información soporte para cada factura. Se anexan soportes (comunicado PDF y Matriz Excel), en dicha matriz se establece que los códigos que se registran en el campo de: Código Diagnóstico y Diagnóstico son los establecidos en el CIE 10 cuyo detalle se encuentra listado en la hoja No. 2 del Excel adjunto.*

COLUMNA K  
CÓDIGO  
DIAGNOSTI  
CO

Debe registrar el código que corresponda según el CIE 10 cuya lista encontrará en la hoja siguiente.

COLUMNA L  
DIAGNOSTICO

Debe registrar el nombre del código registrado en el campo anterior según el CIE 10

*Igualmente las firmas contratadas para la auditoría de cuentas de alto costo han basado la auditoria bajo los parámetros anteriormente mencionados entre ellos los más importantes velar porque las patologías que se están recobrando correspondan a Alto Costo lo mismo que las tarifas establecidas. Adicionalmente podrán considerarse aquellas nuevas atenciones que, acorde con su competencia, sean clasificadas como de Alto Costo por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo a lo que establece al Apéndice 8 A.*

*Adicionalmente, y retomando la facturación objeto del requerimiento, en cuanto a la auditoría sobre la facturación de Alto Costo que lleva a cabo la firma de D&G Consultores, si bien la firma contaba con la documentación mencionada anteriormente para la realización de la auditoría y manifestó la existencia de “zonas grises” que no le permitían avanzar con el citado proceso, desde Fiduprevisora se generaron mesas técnicas aclaratorias y se le brindaron los elementos suficientes para aclarar las citadas “zonas grises”, de manera tal que la firma pueda continuar y finalizar el proceso a la mayor brevedad.*

*Finalmente, todo este proceso está debidamente documentado en las comunicaciones cruzadas entre D&G y Fiduprevisora, las cuales se aportan al interior de esta observación. Más precisamente, y particularmente en cuanto se resume y concluye al respecto en la comunicación con radicados No. 20190140428571 (y su anexo) y 20190180725051, y muy especialmente en lo que refiere las claridades sobre las referidas “zonas grises” sobre los conceptos de “...el campo denominado “Clasificación de Alto Costo”, se incluyen patologías generales que no permiten identificar que corresponda a lo estipulado como Alto Costo...” (que señala en su observación la Contraloría), con la cual dicha firma deberá adelantar y sustentar las auditorías a las cuentas pendientes, para que, como se documenta en los radicados referidos y se mencionó en un comienzo en esta respuesta, proceda a la validación de lo que la firma auditora haya sustentado en sus informes de auditoría, no equivalente a una auditoría sobre lo auditado, que corresponde al marco de las responsabilidades propias del auditor, en cumplimiento de su objeto contractual.*

#### **Anexos:**

- Contrato con la firma D&G.
- Comunicaciones con radicados: 20190181028011-20190320974832-20190180725051-20190320115992-20180323955622-20180182021621-20180182113751-20190180541381-20190181028011-20190140428571 (y su anexo) (...)

#### **Análisis de respuesta**

En la respuesta la Entidad manifiesta que los archivos entregados al Equipo Auditor corresponden a la relación de la facturación allegada por los Operadores, la cual será objeto de auditoría por la firma D&G, argumento que contradice lo expuesto respecto al proceso de auditoría y el comunicado enviado en el año 2014, a cada una de las Uniones Temporales denominado “Parámetros Facturación Alto Costo”, en el cual se establece la forma como debía allegarse la información soporte de cada factura.

Los argumentos expuestos no desvirtúan la observación por cuanto la Entidad aduce que otro de los documentos soporte para el proceso de auditoría es el comunicado enviado a cada una de las Uniones Temporales denominado “Parámetros Facturación de Alto Costo”, en el cual se establece la forma como debían allegar la información soporte para cada factura. Documento que aporta al

Equipo Auditor (comunicado 101040301 – 2014EE-00014436 del 6 de marzo de 2014 y matriz Excel), en la cual se indica que en el campo de: Código Diagnóstico y Diagnóstico se deben registrar los establecidos en el CIE 10 cuyo detalle se encuentra listado en la hoja No. 2 del Excel adjunto.

En el citado comunicado se informa a las Uniones Temporales:

*“(...) a partir de la fecha la documentación que soporta el recobro por actividades de Alto Costo, debe ser remitida a Fiduprevisora, únicamente escaneada en medio magnético (CD o DVD). Adicionalmente, la factura deberá venir acompañada de los RIPS que soportan las actividades y del formato FIAS 24 A el cual debe ser diligenciado bajo los siguientes parámetros.*

COLUMNA K  
CÓDIGO  
DIAGNÓSTICO

Debe registrar el código que corresponda según el CIE 10 cuya lista encontrará en la hoja siguiente.

COLUMNA L  
DIAGNOSTICO

Debe registrar el nombre del código registrado en el campo anterior según el CIE 10

COLUMNA M  
CLASIFICACION  
DE ALTO COSTO

Debe escoger de la lista de desplegables la patología de corresponda.

No obstante, en la base de datos en archivo en Excel, que contiene el detalle de la facturación de Alto Costo, suministrada al Equipo Auditor por el Coordinador Administrativo y Financiero de la Gerencia de Salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante correo electrónico del 25 de abril de 2019, a pesar de haberse requerido a las Uniones Temporales el diligenciamiento de los formatos de conformidad con lo solicitado por la Gerencia de Salud, la información suministrada no contenía los códigos RIPS.

Así mismo, en la respuesta no se evidencia que se haya requerido a las Uniones Temporales, el cumplimiento de lo establecido por la Gerencia de Servicios de Salud en cuanto a lo expuesto anteriormente.

Respecto a lo expuesto por el FNPSM, no es cierto que durante la vigencia 2018 no se han efectuado pagos ni a la firma auditora (D&G Consultores), ni a las Uniones Temporales, por cuanto mediante correo electrónico del 29 de abril de 2019, la Gerencia de Servicios de Salud allegó documentación en la cual se evidencia que la Gerencia de Servicios de Salud, mediante memorando N° 2017 0180134633 del 03/08/2017, autorizó el pago total avalado por Auditor EAC para las facturas N° 1352, 1324, 1337 por valor total de \$5.452.513.470, según disponibilidad de

recursos en el presupuesto de esa vigencia, quedando pendiente de realizar el pago de las facturas 1334, 1406, 1303 y 1338 por \$5.082.214.946.

De otra parte, mediante documento *voucher* N° 8063 del 14 de marzo de 2018, se evidencia pago de \$4.980.570.647,08.

Por lo anterior, la CGR retira la presunta incidencia disciplinaria y la solicitud de indagación preliminar y se valida un hallazgo administrativo.

### **Hallazgo N° 22. Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (A).**

*Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. ARTÍCULO 4. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación. Los requisitos formales que se exijan a éstos, para mejor administración del Fondo, no podrán imponer renuncias a riesgos ya asumidos por las entidades antecesoras, las cuales reconocerán su respectivo valor en los convenios interadministrativos. El personal que se vincule en adelante, deberá cumplir todos los requisitos de afiliación de naturaleza formal o normativa y económica. 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. 2. Garantizar la prestación de los servicios médico asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo. 3. Llevar los registro contable y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda. 4. Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes. 5. Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

*Ley 87 de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones" PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de persona. ARTÍCULO 4º. Elementos para el Sistema de Control Interno. Toda entidad bajo*

*la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno: i. Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control; j. Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión.*

*Ley 1438 de 2011, Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. ARTÍCULO 214. "La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos: 1. Uno punto cinco puntos (1.5) de la cotización de los regímenes especiales y de excepción y hasta uno punto cinco (1.5) puntos de la cotización de los afiliados al Régimen Contributivo. ARTÍCULO 45. Distribución de los recursos de la cotización del régimen contributivo. El Ministerio de la Protección Social definirá hasta el uno punto cinco (1.5) de la cotización, previsto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que se destinarán a la financiación de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga.*

Mediante Oficio CDSS-AFFNPSM -15 del 21 de marzo de 2019 en el numeral 6. se solicita la base de datos con la información de los docentes pensionados con cedula y salario, el cual que se tomó en cuenta para realizar los aportes al fondo de solidaridad garantía en salud en la vigencia 2018. A lo que el FNPSM responde mediante comunicado N° CDSS-AFFNPSM-15 – 2018, que *"se toma como insumo un reporte generado por el aplicativo FOMAG I, el cual trae el número de registros por entidad territorial incluyendo la mesada promedio, actualmente este reporte no genera el detalle por docente. (subrayado fuera de texto).*

*Por lo anterior, se realizó solicitud a tecnología para generar el reporte por docente mensualmente, evidenciando que debido a que la base de datos es dinámica y se actualiza constantemente no guarda un histórico con cierre mensual de esta información, por tal razón al generar hoy las bases mes por mes el reporte generaría diferencias".*

1. Se evidencia, acorde con lo anterior, que el sistema de información denominado FOMAG I, no cumple con estándares de trazabilidad, confiabilidad y seguimiento a la información de la nómina de pensionados.
2. Se analiza la base de datos de pensionados brindada por el FNPSM en la que se evidencia que el reporte generado por el aplicativo FOMAG I, arroja información con el número de registros por entidad territorial, donde se muestra la mesada promedio, pero no el valor de nómina total. De esta manera, la información brindada como se evidencia en el siguiente cuadro, no permite identificar claramente los salarios de las bases de datos tenidas en cuenta para calcular el aporte al fondo de Solidaridad Pensional.
3. En las bases de datos de *activos y pensionados* que se solicitaron para tener en cuenta la información financiera para realizar los aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, se encuentra que para realizar los pagos la

Dirección de Afiliaciones y Recaudos del FNPSM, adjunta *el informe con la relación de los salarios de los docentes activos por mes y no se adjunta la base de pensionados por mes.*

4. En las bases de datos de pensionados entregadas por el FNPSM, no coinciden con los valores reportados al ADRES ni el valor de la nómina pensional ni en el número de afiliados, como se muestra a continuación:
5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM, no cuenta con un documento que enseñe el procedimiento aplicado para realizar los aportes al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, ni al Fondo de Solidaridad Pensional con su respectiva actualización normativa, como lo indica la Ley 87 de 1993.

### **Respuestas Comunicación De Observaciones N° 2019EE0047748C1 - FNPSM**

#### **Punto 1:**

*“Al respecto, nos permitimos informar que a la fecha se adelanta la estructuración de los nuevos procesos del FOMAG y la revisión de alternativas Tecnológicas que permitan la implementación de los mismos.*

*Para este caso en específico se adjunta informe entregado por la Gerencia de tecnología sobre los avances que desde el área de desarrollo de software de la Fidupervisora se adelanta, en el cual informan los avances y actividades realizadas que permitan la generación de los informes de manera detallada con el fin de contar con información confiable y oportuna”.*

#### **Punto 2:**

*“El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, aportó la información que se tiene en cuenta para el cálculo del pago de ADRES en forma consolidada, debido a que a la fecha el aplicativo FOMAG1, no genera un reporte en forma detallada en el cual se evidencie el valor de mesada pensional de los registros que se tuvieron en cuenta para este cálculo.*

*Es por lo anterior, y con el fin de mejorar continuamente nuestros procesos, se trabaja conjuntamente con el área de tecnología de la Fidupervisora en la búsqueda de soluciones para la generación de un reporte que contenga también el detalle de los datos que son tenidos en cuenta para el cálculo del FOSYGA, a fin que haya una mayor identificación de la información reportada.*

*En atención a este ítem, solicitamos se remitan al informe adjunto mencionado en el numeral 1”.*

#### **Punto 3:**

*“En atención a este requerimiento se aclara que dentro de la información presentada para los pagos realizados a ADRES, para la vigencia 2018, incluyó el mes de noviembre de 2018, no se presentó el detalle de los docentes retirados, debido a que la base de datos es*



*dinámica y se actualiza constantemente y no guarda un histórico con cierre mensual, por tal razón al generar hoy las bases mes por mes el reporte generaría diferencias.*

*Así mismo, es importante aclarar que tal y como se indica no se presentó el detalle de la información de docentes retirados, si se realizó la entrega de la información consolidada por un valor de \$147.550.311.213. Así mismo se presentó el detalle de los docentes activos, calculados por valor de \$906.278.077.111, según su escalafón.*

*Es por lo anterior, que el valor total relacionado por la Contraloría correspondiente a \$1.053.828.388.324, corresponde a la suma de docentes activos + docentes retirados y no sólo a docentes retirados, según el análisis realizado por el ente de control”.*

#### **Punto 4**

*“Para este ítem, es primordial tener en cuenta que las bases de datos de pensionados analizadas por la Contraloría General de la República contienen la totalidad de registros que son objeto de pago de mesada pensional, al no contar con el detalle uno a uno de la información que se tuvo en cuenta para el cálculo de ADRES vigencia 2018, por las razones que se han expuesto anteriormente, un cruce de información en las condiciones actuales es susceptible de generar diferencia, por lo anterior en la solicitud realizada al área de tecnología se fue explícito en que el aplicativo genere los reportes con los diferentes parámetros solicitados sin que los mismos generen diferencias; el resultado de esta solicitud ya fue aportado en el numeral uno”.*

#### **Punto 5**

*“De acuerdo a que el pago a ADRES, hace parte de una de las actividades que realiza el Fondo del Magisterio, se informa que se inició el proceso de levantamiento de la información para documentar el instructivo para esta cuenta por pagar, el cual quedará asociado al documento ya existente MP-GNE-03-028 CUENTAS POR PAGAR FOMAG. Como soporte de lo anterior, se remite acta N° 001 y cronograma de actividades, en el cual se establecen las fechas, actividades y responsables para el levantamiento, actualización y publicación del manual de procedimiento”.*

### **ANÁLISIS DE RESPUESTAS OBSERVACIONES N° 2019EE0047748C1 - FNPSM**

Cabe resaltar que hasta el momento no ha sido exitoso este cambio a razón de la tecnología implementada en la aplicación de Fomag I, donde están solicitando el cambio, ya que está es obsoleta y su compilación no esta funcionando cuando el usuario intenta generar el reporte presentando un error en la forma. Por otra parte, se está evaluando una segunda opción que consiste en hacer un reporte específico tipo “tarea programada” para que se extraiga la información con una periodicidad determinada y garantizando así la oportunidad, disponibilidad y calidad de la información.

Fuente: Fidupervisora

Como se muestra en el texto anterior, extraído del informe de TI enviado por FNPSM, se evidencia que el Sistema de información FOMAG I actualmente continua en proceso de mejoramiento. De esta manera, se encuentra que el sistema

a la fecha no permite determinar la información detallada, actualizada y precisa adecuada para la toma de decisiones y el seguimiento de la información.

También se encuentran deficiencias de tipo administrativo al no contar la Entidad con un procedimiento establecido para el pago de la cuenta relacionada con el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.

## CONCLUSIÓN

Se encuentra que existen deficiencias en la comunicación entre las dependencias administrativas y los sistemas de información que utiliza el FNPSM. Hay debilidades de control en la información de las bases de datos de la nómina de pensionados y falta de establecimiento de procedimientos en la Entidad, lo que genera incertidumbre en la información e incumplimiento de disposiciones generales. Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo N° 23. Liquidación Contratos Prestación Servicios Salud (A)**

*La liquidación de contratos y/o convenios tiene como fin determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo o Ajustar definitivamente lo que a la terminación normal o anormal del mismo se encuentre pendiente a favor o en contra de los mismos, por causa de la ejecución de prestaciones contractuales y sus vicisitudes. Por ello, en desarrollo de esta etapa la Administración y el Contratista (...), se pronuncian sobre "(i) si el estado en cual quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual y, excepcionalmente, (iv) los acuerdos, conciliaciones y transacciones a las cuales llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse mutuamente a paz y salvo<sup>1</sup>.*

### **MANUAL DE CONTRATACIÓN FOMAG (19/09/2016)**

#### **"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*

<sup>1</sup> FUENTE: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de marzo de 2011; expediente 16246. -Decreto Ley 222 de 1983 / Ley 80 de 1993.

*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.*

### **DEL PLIEGO DE CONDICIONES Y LAS CLÁUSULAS CONTRACTUALES:**

#### **CAPITULO I.-Objeto y Definiciones:**

**VIGENCIA DEL CONTRATO:** *Corresponde al término comprendido entre la suscripción del contrato que se celebre en desarrollo de este proceso de selección y la fecha de liquidación, diferente del plazo de ejecución del contrato.*

**“CLÁUSULA 6. PLAZO DEL CONTRATO:** *El contrato tendrá una duración desde el 1 de Mayo de 2012 hasta el 30 de Abril de 2016 inclusive, y podrá ser prorrogado previa recomendación por parte del Consejo Directivo del Fondo nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y con base en la evaluación que para tal efecto realice FIDUPREVISORA S.A., según las instrucciones de aquel.”*

#### **Marco legal liquidación en la Contratación Pública:**

- 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.**

*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 evitar 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.*

#### **“ARTÍCULO 217 DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES.**

- **Ley 1150 de 2007**, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993”.

**“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 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.”*

FIDUPREVISORA S.A. como administradora de los recursos y vocera del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, según lo descrito en la Ley 91 de 1989 en su Artículo No. 3 y a la vez según lo descrito en los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el Artículo No. 5 literal 2, en el cual se enuncia como responsabilidad del FOMAG **“Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo”**. Con el fin de alcanzar los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el Artículo No. 7 de la Ley 91 de 1989 que describe las funciones del Consejo Directivo del Fondo, las cuales son el sustento para la realización de las actividades de seguimiento a las obligaciones contractuales de las uniones temporales; para el período 2012-2016 y prorrogados hasta el 22 de noviembre de

2017. Durante este periodo la organización de los territorios estaba distribuido en 5 regiones, tal y como se expone en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 50.**  
**Contratos de Salud suscritos vigencia 2012-2017**

Nº CONTRATO	CONTRATISTA	REGIÓN	OBJETO	DEPARTAMENTOS
12076-002-2012	UNIÓN TEMPORAL MAGISTERIO SUR No. 1.	REGIÓN 1	EL CONTRATISTA se obliga por medio del presente contrato a garantizar la Prestación de los Servicios de Salud para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios zonificados en la Región 1 integrada por los departamentos de HUILA, CAQUETÁ y PUTUMAYO, de acuerdo con las condiciones jurídicas, financieras y técnicas definidas en el Pliego de Condiciones y en la propuesta presentada por EL CONTRATISTA y que hace parte integral de este contrato.	HUILA CAQUETÁ PUTUMAYO
12076-003-2012	UNIÓN TEMPORAL MEDICOL. SALUD 12	REGIÓN 2	EL CONTRATISTA se obliga por medio del presente contrato a garantizar la Prestación de los Servicios de Salud para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios zonificados en la Región 2 integrada por los departamentos de AMAZONAS, VICHADA, GUAINÍA, VAUPÉS, GUAVIARE, BOGOTÁ D.C., CASANARE, META, CUNDINAMARCA Y TOLIMA, de acuerdo con las condiciones jurídicas, financieras y técnicas definidas en el Pliego de Condiciones y en la propuesta presentada por EL CONTRATISTA y que hace parte integral de este contrato.	AMAZONAS, VICHADA, GUAINÍA, VAUPÉS, GUAVIARE, BOGOTÁ D.C., CASANARE, META, CUNDINAMARCA Y TOLIMA
12076-004-2012	UNIÓN TEMPORAL DEL NORTE – Región 3.	REGIÓN 3	EL CONTRATISTA se obliga por medio del presente contrato a garantizar la Prestación de los Servicios de Salud para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios zonificados en la Región 3 integrada por los departamentos de ATLÁNTICO, BOLÍVAR, CÓRDOBA, MAGDALENA, SUCRE y SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA, de acuerdo con las condiciones jurídicas, financieras y técnicas definidas en el Pliego de Condiciones y en la propuesta presentada por EL CONTRATISTA y que hace parte integral del contrato.	ATLÁNTICO BOLÍVAR CÓRDOBA MAGDALENA SUCRE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA
12076-006-2012	UNIÓN TEMPORAL MAGISTERIO - REGIÓN 4	REGIÓN 4	EL CONTRATISTA se obliga por medio del presente contrato a garantizar la Prestación de los Servicios de Salud para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios zonificados en la Región 5 integrada por los departamentos de ARAUCA, BOYACÁ, CESAR, GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER y SANTANDER, de acuerdo con las condiciones jurídicas, financieras y técnicas definidas en el Pliego de Condiciones y en la propuesta presentada por EL CONTRATISTA y que hace parte integral del contrato.	ARAUCA BOYACÁ CESAR GUAJIRA NORTE DE SANTANDER SANTANDER
12076-007-2012	UNIÓN TEMPORAL DEL SUR- OCCIDENTE 3. (Constituida por: COSMITET LTDA.; Corporación de servicios Médicos Internacionales THEM & CIA. LTDA. Y Profesionales de la Salud S.A. – PROINSALUD S.A.	REGIÓN 5	EL CONTRATISTA se obliga por medio del presente contrato a garantizar la Prestación de los Servicios de Salud para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios zonificados en la Región 5 integrada por los departamentos de CAUCA, VALLE DEL CAUCA y NARIÑO, de acuerdo con las condiciones jurídicas, financieras y técnicas definidas en el Pliego de Condiciones y en la propuesta presentada por EL CONTRATISTA y que hace parte integral del contrato.	CAUCA VALLE NARIÑO

Fuente: Contratos Salud suscritos 2012. Publicados Pág. Web Fiduprevisora S.A.

Los anteriores contratos estuvieron vigentes hasta noviembre de 2017, cuando se surtió el nuevo proceso de selección de los Prestadores de servicios de salud para los docentes afiliados al FNPSM, conforme con el nuevo modelo implantado por Fiduprevisora S.A. – FNPSM, en el que el territorio nacional se dividió en 10 regiones geográficas y la contratación se hizo con diez (10) Uniones Temporales, una para cada región.

Sin embargo, a la fecha de la auditoría, los contratos vigentes desde 2012 hasta el 2017, aún no han sido liquidados, por lo cual, se están desconociendo las obligaciones pactadas en los términos de referencia o pliegos de condiciones, cláusulas contractuales, el Manual de Contratación del FOMAG y demás exigencias legales sobre la obligatoriedad de liquidar los contratos de tracto sucesivo. Con ello, no solo se desconocen las normas vigentes en esta materia, sino que se pone en riesgo los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por las consecuencias que ello puede traer, al dejar dichos contratos suspendidos en el tiempo.

Lo anterior debido a la falta de gestión del FNPSM para la liquidación de los contratos.

### **Respuesta de la Entidad (FNPSM)**

Oficio radicado No. 20190141104391 de fecha 22-05-2019 (AG8-77) de la Vicepresidencia del FNPSM:

*“En relación con el proceso de Liquidación de los Contratos derivados de las invitaciones públicas 003 de 2011 y 001 de 2012, Fiduciaria La Previsora suscribió el Contrato No. 1-9000-051-2018 con la Firma Negret Abogados y Consultores S.A.S. con el propósito de adelantar dicho proceso con el debido soporte jurídico en el marco de las actuaciones permitidas por la Ley.*

*Sobre los términos para el plazo de la liquidación de los contratos y con el apoyo conceptual de la firma mencionada podemos afirmar lo siguiente:*

*En primer lugar, es importante destacar que La Fiduciaria ha venido preparando internamente la información e insumos necesarios para presentar y proponer el proyecto de acta de liquidación definitiva del Contrato. Con tal propósito, ha venido levantando la información necesaria de carácter financiero y jurídico, incluyendo histórico de pagos efectuados, garantías del contrato, acuerdos especiales de pago y depuración interna de bases de datos. Además, mediante comunicaciones generadas el 10 de mayo de 2019 socializó con los contratistas de las regionales 2 a 5 los resultados del proceso interno de validación de las bases de datos. De la misma manera, la Fiduciaria brindó la oportunidad a los contratistas de presentar sus reclamaciones por la ejecución y firma del contrato, para su análisis interno y de los asesores de la entidad. De hecho, la Fiduciaria ya cuenta internamente con los borradores de acta de liquidación bilateral de los contratos, que están siendo alimentados y ajustados internamente en los componentes financiero, asistencial y operativo para su posterior socialización con los contratistas y las compañías aseguradoras. De igual manera, avanzan las gestiones de auditoría de los diferentes servicios prestados por las Uniones Temporales (incluyendo alto costo) cuyos resultados serán socializados en debida oportunidad con los contratistas.*

*Es importante tener en cuenta que el contrato objeto de liquidación es de una cuantía considerable y también de elevada complejidad, razón por la cual es materialmente imposible adelantar la liquidación del mismo en un período de tiempo corto. Se itera: las variables a considerar y las bases para la liquidación, deben ser debidamente corroboradas y verificadas, con el objeto de adelantar la liquidación final del acuerdo de voluntades.*

*Por otro lado y conforme a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, los contratos pueden liquidarse aún en los eventos en que se hubieren vencido los plazos estipulados por las partes o los plazos supletivos fijados por la ley o la jurisprudencia:*

*"[...] los plazos definidos para realizar la liquidación bilateral deben cumplirse, so pena de que sea la administración la que tenga que hacerlo de manera unilateral. Igualmente, si esto tampoco ocurre, la liquidación por mutuo acuerdo se puede realizar dentro de los dos años siguientes, sin que ello pueda afectar el conteo de la caducidad, que en todo caso comienza a contabilizarse desde el vencimiento de los términos pactados más los dos meses que tiene la entidad contratante. En ese orden de ideas, cuando no es posible suscribir la liquidación dentro de los plazos indicados, sea bilateral o unilateralmente, las partes pueden celebrar dicho acuerdo en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes; aunque ello no impide que inicie el conteo de la caducidad, es decir, que corra de manera concomitante."*<sup>1</sup>

*De la misma manera, el Consejo de Estado tiene dicho que el vencimiento de los plazos fijados inicialmente por las partes, en nada afectaba la facultad que tienen de proceder a la liquidación del contrato e, incluso, hizo extensiva a este tipo de negocios jurídicos la jurisprudencia según la cual la liquidación bilateral procede incluso cuando cursa proceso judicial:*

*"En este punto, conviene aclarar que este tipo de acuerdos entre las partes sólo tienen como finalidad la imposición de una obligación para ellas y su desconocimiento sólo tendrá los efectos propios de un incumplimiento, pero no así un impedimento para liquidar el contrato en forma consensuada. En efecto, el arreglo directo de las controversias es una libertad que el ordenamiento jurídico les otorga a las partes en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad. En consecuencia, si las partes liquidan el contrato de común acuerdo, de forma libre y voluntaria, ese pacto tendrá plenos efectos vinculantes entre ellas.*

*En ese sentido, la Sala ha tenido la oportunidad de explicar ese entendimiento, en un caso donde las partes liquidaron de mutuo acuerdo el contrato después de iniciada la acción judicial pertinente, sin ninguna salvedad. Incluso bajo ese supuesto se le dio plenos efectos jurídicos vinculantes al acuerdo logrado entre las partes. Vale aclarar que aun cuando el contrato analizado en esa ocasión aplicaba un régimen de derecho público, lo desarrollado frente a la competencia de las partes para liquidar bilateralmente su relación contractual, resulta igualmente extensible al presente asunto. Es esa ocasión, la Sala sostuvo<sup>2</sup>: [...]*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", Sentencia del 30 de agosto de 2018, Exp. 25000-23-36-000-2016-02326-01(60882), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo (E).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de octubre de 2013, exp. 18.561 (acumulado), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

*“En segundo lugar, si pese al vencimiento de los términos se lograre acuerdo entre las partes para liquidación del contrato, esta tendrá plena validez. Aquí la voluntad de las partes, manifestada libremente, será prevalente”.*

*El mismo doctrinante, plantea la cuestión que aquí ocupa a la Sala así<sup>1</sup>:*

*(...) 4. Qué sucede si una vez iniciado el proceso judicial las partes liquidan de común acuerdo el contrato? (...).*

*“4. Frente al cuarto interrogante se debe anotar que la ley no trae solución, pero estimamos que si se logra dicha liquidación de común acuerdo sin objeciones o salvedades, las partes deberán desistir de común acuerdo de la acción instaurada”.*

*De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que las partes no pierden la facultad para finiquitar su relación contractual, incluso, después de transcurrido el plazo máximo para liquidar unilateralmente e iniciado el proceso judicial, como ocurre en el sub lite.*

*En conclusión, en el sub lite las partes liquidaron el contrato dentro del límite temporal acordado, pero aun si no fuera así, esa sola circunstancia no tiene la entidad jurídica suficiente para enervar el acuerdo logrado, en tanto las partes pueden disponer de sus derechos, siempre que honren las exigencias para la existencia y validez de esos acuerdos, en particular que estén exentos de vicios del consentimiento.”<sup>2</sup>*

*De lo expuesto se colige que la jurisprudencia del Consejo de Estado enseña que el vencimiento de los plazos pactados inicialmente no impide llegar a un acuerdo y si las partes arriban a él, el mismo gozará de plena eficacia jurídica y no quedará enervado por el sólo hecho de resultar extemporáneo.*

**Anexos:**

*Matriz de proceso de liquidación de contratos. Vale la pena señalar que es posible que surjan actividades adicionales las cuales serán incorporadas y documentadas en la matriz.*

### **SOLICITUD**

*Respetuosamente solicitamos a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República, con base en los argumentos expuestos, no considerar la incidencia disciplinaria en la presente observación.”*

## **Análisis de la Respuesta**

Del estudio y evaluación de las consideraciones y explicaciones de la entidad en su respuesta a las observaciones de la CGR sobre la falta de liquidación de los contratos de prestación de servicios de salud para los docentes afiliados al FNPSM, se aprecian las actuaciones efectivamente realizadas por la entidad, encaminadas a la liquidación de dichos contratos. Igualmente, en atención a jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los términos concedidos para llevar hasta el final tal objetivo, es decir obtener la liquidación de los contratos de tracto sucesivo; es de concluir que contabilizado el tiempo transcurrido entre la fecha de terminación de

<sup>1</sup> Cita original: BETANCUR JARAMILLO, Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Librería Señal Editora, Séptima Edición, 2009, Medellín, p.p. 637 y 638.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Sentencia del 2 de marzo de 2017, Exp. 13001-23-31-000-2002-00945-01(35818), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



los contratos para la prestación de servicios médico asistenciales para el Magisterio afiliado al FNPSM y sus beneficiarios, que estuvieron vigentes hasta la celebración y entrada en vigencia de los contratos celebrados con las nuevas UT para garantizar la prestación del servicio de salud al personal docente en Colombia, aún no han transcurrido los dos (2) años que prevé la Jurisprudencia del Consejo de Estado, ampliamente ilustrado por la propia entidad en su respuesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que no obstante la falta de liquidación de los contratos y en aplicación de los múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado, en los que establece la posibilidad de ampliar en dos (2) años más, el término para la liquidación de los contratos, incluso, estando en trámite acción judicial sobre la controversia, y, teniendo en cuenta lo estatuido en el artículo 10° del CPACA (Ley 1437 de 2011), en el que ordena a las autoridades administrativas acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, lo cual se fundamenta en la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo del mandato previamente denominado, el acatamiento del precedente judicial, como presupuesto del Estado Social y Constitucional de Derecho.

En tal sentido, en aplicación del principio de legalidad, es procedente por parte de este órgano de control fiscal, acceder a la petición del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, levantar la presunción disciplinaria de la observación comunicada. Por ello, se valida como hallazgo administrativo, para que la entidad lo incluya en el Plan de Mejoramiento y sea objeto de seguimiento posterior por la CGR.

## Anexo 2. Matriz de Hallazgos

No.	HALLAZGO	A	D	F	\$F	IP	OI
1	Litigios y Demandas (A-D-OI)	X	X				X
2	Cuentas por pagar - Créditos Judiciales (A-D-OI)	X	X				X
3	Depósitos judiciales (A-D-OI)	X	X				X
4	Obligaciones MEN (A-D-OI)	X	X				X
5	Cuotas Partes Pensionales (A-D-IP-OI)	X	X			X	X
6	Cálculo Actuarial (A-D-OI)	X	X				X
7	Principio de Universalidad presupuestal –Pensiones- (A-D-OI)	X	X				X
8	Pago pensión de invalidez (A)	X					
9	Patrimonio (A-D)	X	X				
10	Efectivo de uso restringido - Cuentas bancarias con restricción (A-D-OI)	X	X				X
11	Políticas y Procedimientos Adopción Marco Normativo (A-D-OI)	X	X				X
12	Contabilidad por riesgo (A-D-OI)	X	X				X
13	Manual de Presupuesto (A-D)	X	X				
14	Diferencia en rubros presupuestales y registros contables (A).	X					
15	Pago de Intereses en demandas por pensiones (A-IP-D-OI)	X	X			X	X
16	Pago Indexación e intereses en demandas por Sanción Moratoria (A-IP-D-OI)	X	X			X	X
17	Pago fallos de Cesantía retroactivas (A)	X					
18	Defensa Judicial (A-D-OI)	X	X				X
19	Supervisión defensa judicial firmas externas (A-D)	X	X				
20	Acción de Repetición (A-D-OI)	X	X				X
21	Recobros por Alto Costo (A).	X					
22	Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (A)	X					
23	Liquidación Contratos Prestación Servicios Salud (A)	X					
<b>Total</b>		<b>23</b>	<b>17</b>			<b>3</b>	<b>14</b>

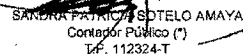
## Anexo 3. Estados Financieros Auditados

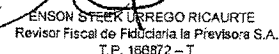
FIDEICOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-12076 - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
Estado de Situación Financiera  
(Expresado en pesos colombianos)

	Nota	31 de diciembre de 2018
<b>Activo</b>		
<b>Corriente</b>		
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	5	\$ 950.756.582.255,06
Cuentas por cobrar, neto	6	\$ 261.521.600.448,61
Otros Activos	7	\$ 241.124.830.490,25
<b>Total Activo Corriente</b>		<b>\$ 1.453.402.823.194,92</b>
<b>No Corriente</b>		
Otros Activos	7	\$ 146.024.794.022,32
<b>Total Activo No Corriente</b>		<b>\$ 146.024.794.022,32</b>
<b>Total Activo</b>		<b>\$ 1.599.427.617.217,24</b>
<b>Pasivo y patrimonio</b>		
<b>Pasivo</b>		
<b>Corriente</b>		
Cuentas por pagar	8	\$ 748.597.774.025,79
Otros pasivos	10	\$ 60.592.071.024,82
<b>Total Pasivo Corriente</b>		<b>\$ 809.189.845.050,61</b>
<b>No Corriente</b>		
Cuentas por pagar	8	\$ 534.378.183.407,99
Provisiones	9	\$ 2.028.000.873.525,50
<b>Total Pasivo No Corriente</b>		<b>\$ 2.562.379.056.933,49</b>
<b>Total Pasivo</b>		<b>\$ 3.471.568.901.984,10</b>
<b>Patrimonio</b>		
Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones		\$ 2.330.783.203.860,54
Resultados de ejercicios anteriores:		(3.541.807.853.128,28)
Resultado del ejercicio		(741.964.540.738,68)
Impactos por la transición al nuevo marco de regulación		80.847.911.139,54
<b>Total Patrimonio</b>		<b>\$ (1.872.141.284.756,86)</b>
<b>Total pasivo y patrimonio</b>		<b>\$ 1.599.427.617.217,24</b>
<b>Cuentas de orden deudoras</b>		
	15	
Deudoras de control		\$ 266.889.788.176,15
Deudoras por contra (cr)		\$ (266.889.788.176,15)
<b>Cuentas de orden acreedoras</b>		
	16	
Pasivos contingentes		\$ 137.232.801.982.093,00
Acreedoras de control		\$ 3.853.553.040.181,93
Acreedoras por contra (db)		\$ (141.086.355.022.275,00)

Véase las notas que forman parte integral de los estados financieros.

  
ANDRÉS PABÓN SANABRÍA  
Representante Legal (\*)

  
SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA  
Contador Público (\*)  
T.P. 112324-T

  
ENSON STEEK URREGO RICAURTE  
Revisor Fiscal de Fiduciaria la Previsora S.A.  
T.P. 168872 - T  
Miembro de KPMG S.A.S  
(Véase mi informe del 27 de febrero de 2019)

(\*) 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.

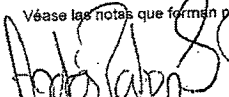
**FIDEICOMISO DE PASIVOS PENSIONALES 6-3-12076 - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**  
**ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**  
**Estado de Resultado**  
**(Expresado en pesos colombianos)**

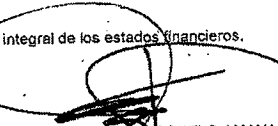
	Nota	Año que terminó el 31 de diciembre de 2018
<b>Ingresos</b>		
Otros ingresos	11	\$ 112.984.318.228,88
<b>Total Ingresos</b>		\$ 112.984.318.228,88
<b>Gastos</b>		
De administración y operación	12	\$ 57.249.498.992,00
Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	13	790.004.830.984,54
Otros gastos	14	7.694.433.981,00
<b>Total Gastos</b>		\$ 854.948.864.967,54


**Resultado del Ejercicio**

\$ (741.964.546.738,66)

Véase las notas que forman parte integral de los estados financieros.

  
ANDRÉS PABON SANABRIA  
Representante Legal (\*)

  
SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA  
Contador Público (\*)  
T.P. 112324-T

  
ENSON STEEK URREGO RICAURTE  
Revisor Fiscal de Fiduciaria la Previsora S.A.  
T.P. 166872 -T  
Miembro de KPMG S.A.S  
(Véase mi informe del 27 de febrero de 2019)

(\*) 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.

## Anexo 4. Observaciones de la Comisión Legal de Cuentas

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes formuló las siguientes observaciones al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG - Fiduprevisora S.A para la vigencia 2017:

### A.- DE ORDEN CONTABLE.

- A 31 de diciembre de 2017, presentan déficit operacional por valor de \$(1.038.392.297.567) pesos.
- A 31 de diciembre de 2017, presentan déficit del ejercicio por valor de \$(1.001.407.792.589) pesos.
- A 31 de diciembre de 2017 presentan variaciones patrimoniales negativas por valor de \$(663.656.487.127) pesos.
- A 31 de diciembre de 2017, presentan patrimonio negativo por valor de \$(1.915.732.575.158) pesos.

**NOTA:** Esta auditoría ha elaborado la siguiente tabla con la información enviada por la entidad; la entidad cambia la denominación y código de las cuentas de los anexos con respecto a las Notas a los Estados Financieros, lo que causa confusión para la revisión.

Cifras en pesos

Concepto	Anexo 3 –Estado de Actividad Financiera, Económica y Social	Anexo 4 –Estado de Actividad Financiera, Económica y Social	Notas a los Estados Financieros
Ingresos Operacionales			16.286.790.006.11
Gastos Operacionales	1.038.392.297.567	1.038.392.297.567	
Egresos Operacionales			350.575.256.331.59
Otros Ingresos	45.918.525.197	45.918.525.197	
Otros Gastos	8.934.020.219	8.934.020.219	
Ingresos No Operacionales			29.631.735.191.36
Egresos No Operacionales			696.751.061.454.80

-Una vez revisado el catálogo de cuentas, se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2017 así:

Cifras en pesos

CÓDIGO	NOMBRE DE LA CUENTA	VALOR
271005	Provisión para Litigios y demandas en contra	1.367.970.152.175
912000	Litigios y demandas en contra	150.418.742.762

- 3 DISPONIBLE: A 31 de diciembre de 2017, el detalle de las partidas conciliatorias es el siguiente:

Naturaleza Débito	Cantidad	Valor (pesos)
Antigüedad superior a 30 días		
Nota Débito no registradas en extracto	25	34.238.451.024.25
Notas Débito no contabilizadas	1	773.149.00
<b>Total Naturaleza Débito</b>	<b>26</b>	<b>34.239.2243173.25</b>
<b>Naturaleza Crédito</b>		
Antigüedad superior a 30 días		
Notas Crédito pendientes contabilizar	12	26.458.727.35
<b>Naturaleza Crédito</b>	<b>12</b>	<b>26.458.727.35</b>

Las siguientes cuentas bancarias presentan restricciones al 31 de diciembre de 2017 y 2016:

Entidad Bancaria	Concepto
Banco Agrario de Colombia S.A	Embargo
Banco Agrario de Colombia S.A	Embargo
Banco Bancolombia S.A.	Embargo
Banco Davivienda S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Popular S.A.	Embargo
Banco Colpatria S.A.	Embargo
Banco BBVA S.A	Embargo

- 5 CUENTAS POR COBRAR; El siguiente es el detalle a 31 de diciembre de 2017

**Cuotas partes Pensionales:** Por valor de \$1.866.585.246.549.49 pesos; es un mecanismo que permite 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 2921 de 1948, Decreto 1848 de 1969, Ley 33 de 1985 y la Ley 71 de 1988 Las cuotas partes pensionales del Fondo, corresponden a los aportes pensionales de los maestros que se pensionaron en el magisterio pero que cotizaron o trabajaron antes en otras empresas. El Fondo paga la pensión y prestaciones sociales con presupuesto de la Nación y a su vez el Fondo tiene que cobrarles a aquellas entidades en las cuales trabajó o cotizó el docente pensionado y que deben contribuir proporcionalmente al pago de la pensión.

**Deuda Pasivo Prestacional:** Por valor de \$34.246.975.017.86 pesos, corresponde a 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.

**Exceso de Planta Viabilizada:** Por valor de \$3.212.647.279.06 pesos, 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.

**Diversas:** Por valor de \$47.972.980.00 pesos, corresponde a 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, la cual al 31 de diciembre de 2017 presenta una disminución por recaudo de la cartera hipotecaria realizado por FAVIDI hoy (FONCEP); Se incluye además el valor de un embargo debitado de la cuenta bancaria del Banco BBVA No. 309004422 de FOMAG por valor de \$16.000.000 el cual corresponde al fideicomiso activos alternativos beta, administrado por Alianza Fiduciaria.

-6 OTROS ACTIVOS: A 31 de diciembre de 2017 el siguiente es el detalle de otros activos

**Depósitos Judiciales Ministerio de Educación Nacional, Cesantías Definitivas:** Por valor de \$64.566.128.800.87 pesos, 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 OtroSI 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.

**Depósitos Judiciales Embargos:** Por valor de \$47.399.243.433.76 pesos, el siguiente es el detalle de los embargos efectuados a las cuentas bancarias del Fondo a 31 de diciembre de 2017:

Banco	Meses				
	0-6	6-12	12-24	24 en adelante	Total
BBVA S.A.	5.588.995.811,86	7.215.810.898,15	3.651.213.602,40	23.019.851.572,51	39.475.871.884,92
Agrario S.A.	7.381.839,00	105.000,00	5.482.833.336,52	147.331.691,54	5.637.651.867,06
Popular S.A.	-	-	-	2.062.335.834,21	2.062.335.834,21
Davivienda S.A.	-	-	-	99.841.406,66	99.841.406,66
Bancolombia S.A.	-	97.920.251,91	-	25.631.592,00	123.551.843,91
<b>Totales</b>	<b>5.596.377.650,86</b>	<b>7.313.836.150,06</b>	<b>9.134.046.938,92</b>	<b>25.354.992.096,92</b>	<b>47.399.252.836,76</b>

**-8 CUENTAS POR PAGAR:** A 31 de diciembre de 2017 este es el detalle:

**Diversas:** Por valor de \$400.340.927.328.63 pesos, corresponde a procesos que fueron fallados en contra del FOMAG, que se encuentran ejecutoriados y que existe incertidumbre frente a la fecha en que se realizará el pago de acuerdo a lo reportado por la Coordinación de Gestión Judicial. Actualmente se adelantan mesas de trabajo con las áreas Jurídica y Operativa del Fondo con el fin de revisar y depurar este rubro.

**Ministerio de Educación Nacional:** Por valor de \$225.631.736.213.01 pesos, corresponde al 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.

**Rechazos y no Cobros:** Por valor de \$64.324.104.846.16 pesos, corresponde a la causación de las reprogramaciones de los pagos producto de las devoluciones realizadas por las entidades financieras cuando los docentes no efectúan el cobro oportuno de prestaciones económicas, o los pagos salen rechazados por número errado de la cuenta bancaria, el número de la cédula, entre otros. Actualmente se adelantan mesas de trabajo con el área de Pagos del Fondo con el fin de retirar de este rubro los reintegros por concepto de fallecidos.

**Entidades Territoriales:** Por valor de \$53.258.085.811.50 pesos, corresponde a saldos a favor de entidades territoriales que se encuentran en proceso de conciliación entre la Fiduciaria y las entidades, de acuerdo a la desagregación de los pagos realizados por dichos entes.

**Recaudos por Clasificar:** Por valor de \$28.217.522.281.76 pesos, corresponde al registro de consignaciones realizadas al fondo sobre las cuales no existe claridad respecto del consignante y/o concepto del ingreso y los cuales se encuentran en proceso de identificación, razón por la cual se retiraron de las cuentas del patrimonio.

**-10 CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PENSIONAL:** A 31 de diciembre de 2017 presenta saldo en cuentas individuales de ahorro pensional por valor de \$(1.915.732.575.157.96) pesos. A 31 de diciembre de 2017, los saldos de aportes y reintegros por identificar y desagregar fueron reclasificados a la cuenta por pagar de consignaciones por clasificar, conforme lo indicado en el concepto No. 20172000042701 del 21 de julio de 2017, emitido por la Contaduría General de la Nación.

**-15 CUENTAS CONTINGENTES;** Acreedoras por el contra, por valor de \$177.723.608.438.03 pesos, de los cuales \$27.304.865.674.73, corresponden al registro de cuentas por pagar de 29 entidades territoriales, resultado de la conciliación de giros sin situación de fondos PAC.

**-16 CUENTAS DE ORDEN;** Acreedoras, a 31 de diciembre de 2017, presenta saldo en cuentas de orden acreedoras por valor de \$5.143.395.274.505.42 pesos, de los cuales de la invitación pública 002 de diciembre de 2017, los contratos pendientes de ejecutar presentan un acumulado de 22.54%. Al 31 de diciembre el saldo de las facturas de las uniones temporales, con recobro de alto costo, las cuales se encuentran pendientes de revisión de la Auditoría Financiera del FOMAG, fueron reclasificadas en la cuenta de provisiones.

**B.- DICTAMEN DEL REVISOR FISCAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2017.** Del citado informe retomamos lo siguiente: - "Bases para la opinión calificada. Los estados financieros del Fideicomiso al 31 de diciembre de 2017 y 2016, incluyen saldos en Cuentas por Pagar por valor de \$221.814 y \$220.588 millones, respectivamente (en 2016 se incluyen aportes por identificar y reintegros por identificar por \$27.000 millones y \$1.588 millones), sobre los 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 millones y cuentas por pagar rechazados no cobrados por \$64.324 millones; la Sociedad Administradora se encuentra en proceso de obtener soportes. No pude confirmar o verificar por medios alternativos el saldo de estas cuentas, y, en consecuencia, no me fue posible determinar, si se requieren ajustes sobre los respectivos saldos presentados en los estados financieros.

**Otros asuntos.** Los Estados Financieros al y por el año terminado el 31 de diciembre de 2016, se presentan exclusivamente para fines de comparación, fueron auditados por mí y en mi informe de fecha 24 de febrero de 2017, expresé una opinión con salvedades en razón a que los estados financieros incluían saldos en cuentas de pasivos por valor de \$192.000 millones, en cuentas del patrimonio denominadas aportes por identificar y reintegros por identificar por \$27.000 millones y \$1.588 millones, respectivamente, sobre las cuales la administración estaba en proceso de conciliación. La situación no ha sido corregida, por tanto, se mantiene la salvedad en 2017

b) Las operaciones registradas en los libros auxiliares se ajustan al contrato del Fideicomiso, excepto por que los recursos denominados FOMAG Alto Costo, no han sido manejados en un encargo fiduciario independiente, como lo indica el pliego de condiciones de la convocatoria LP-FNPSM-003-201 1 del 2 de abril de 2011; no obstante, dichos recursos son administrados en un fondo de inversión colectiva independiente”.



## Anexo 5. Seguimiento Plan de Mejoramiento

### Relación de hallazgos financieros no efectivos

Código hallazgo				
040514	210717	360717	280717	610717
020717	270717	400717	20518	30518
040717	290717	460717	60518	
070717	320717	500717	100518	
200717	340717	510717	120518	