

## **INFORME AUDITORÍA FINANCIERA**

### **INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO FOMAG VIGENCIA 2021**

**CGR-CDSECTCRD No. 044**  
**Junio de 2022**

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
FOMAG

Contralor General de la República      Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralora (e)      Lina María Aldana Acevedo

Contralora Delegada para el Sector  
Educación, Ciencia y Tecnología,  
Cultura, Recreación y Deporte      Rubiela M. Benavides Paz

Directora de Vigilancia Fiscal      Adriana Lucía González Díaz

Supervisor      Carlos Alberto Martínez Bernal

Líder de auditoría      Myriam Stella Gómez Angarita

Auditores      Federico Quintero Sánchez  
Edna Milena Pinzón Maldonado  
Rosa Leonor Mayorga Murgas  
Jair Fernely Puentes Gerena  
Ángela Andrea Corredor Sierra  
Luis Ángel González Villalobos  
Juan Camilo Ospina Arboleda

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	6
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	19
1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES	27
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	35
<b>2. RESULTADO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA</b>	37
2.1. OPINIÓN CONTABLE	37
2.1.1. Fundamento de opinión contable	37
2.1.2. Opinión Estados Contables – Con salvedades	37
2.1.3. Principales resultados contables	42
2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL	44
2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal	44
2.2.2. Opinión presupuestal	45
2.2.3. Principales resultados presupuestales	45
2.3. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA	58
<b>3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS</b>	58
3.1. CONCEPTO DE CONTROL FISCAL INTERNO	58
3.2. OBSERVACIONES VIGENTES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	60
3.3. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	60
3.4. SOLICITUDES CIUDADANAS	61
<b>4. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	62
<b>5. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	62
<b>6. ANEXOS</b>	63

812111

Bogotá D.C.

Doctor  
JAIME ABRIL MORALES  
Vicepresidente  
Fondo de Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG  
[jabril@fiduprevisora.com.co](mailto:jabril@fiduprevisora.com.co)  
[jmonastoque@fiduprevisora.com.co](mailto:jmonastoque@fiduprevisora.com.co)  
Calle 72 No. 11-52 Piso 2  
Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera

Cordial saludo, doctor Abril.

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 Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, con corte a 31 de diciembre de 2021, los cuales comprenden: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio y las notas a los estados financieros.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, asociados con la dificultad de acceder a la información de manera directa, afectando las validaciones a que debería ser sometida dicha información; la aplicación de herramientas de auditoría en las instalaciones del sujeto de control, tales como inspección física documental o de bienes, revisión en aplicativos sin acceso remoto, previstas en los procedimientos de auditoría establecidos para el presente ejercicio auditor, debido al aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno Nacional, como una de las medidas de contención por el covid-19, cuyo periodo cubrió las fases de planeación, ejecución y de informe, de la auditoría.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, en papeles de trabajo que reposan en el Aplicativo Procedimiento Auditor – APA, de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo establecido en la normativa para que el Fondo emitiera su pronunciamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2021, realizó Auditoría Financiera al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG por la vigencia 2021 y tiene como objetivo general emitir opinión sobre los estados contables a 31 de diciembre de 2021 y un concepto sobre la gestión presupuestal y financiera desarrollada en la vigencia auditada. De igual forma, atender denuncias y evaluación de control fiscal interno.

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

### **Objetivo general**

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables; evaluar la ejecución del presupuesto y emitir la opinión correspondiente; evaluar el control interno financiero y expresar un concepto y emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada.

### **Objetivos específicos**

1. Expresar una opinión, sobre si los estados financieros a 31 de diciembre de 2021, 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. Se deben incluir todos los estados financieros y las notas a los estados financieros.
2. 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 2021.
3. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
4. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.
5. Atender las glosas del Congreso, las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI y por esta Contraloría Delegada.
6. Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI.

### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

El periodo auditado comprende entre el 1 de enero, hasta el 31 de diciembre de 2021.

De acuerdo con los objetivos señalados en la asignación de trabajo, las materias objeto de análisis se enmarcan en los Macroprocesos “*Gestión Financiera y*

*Contable” y “Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto”, de conformidad con la Guía de Auditoría Financiera de la CGR.*

El alcance de la auditoría comprende emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros; conceptuar sobre la gestión financiera desarrollada; conceptuar sobre el control interno contable; conceptuar sobre la gestión y manejo del presupuesto; refrendación de las reservas presupuestales; calificar la eficiencia y calidad del control fiscal interno y fenecer o no la cuenta fiscal rendida a la CGR.

### Alcance Contable

De acuerdo con el comportamiento financiero de la vigencia a analizar y teniendo como referencia los saldos a 31 de diciembre de 2021, fueron seleccionadas las cuentas por su nivel de materialidad, para efectos de determinar la razonabilidad de los estados financieros del FOMAG, así:

**Cuadro No. 1 Muestra Activo, Pasivo y Patrimonio**

Cifras en pesos

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	%
<b>1</b>	<b>ACTIVO TOTAL</b>	<b>4.720.527.450.192,42</b>	
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES	4.154.102.894.896,75	88,00%
11.10	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	1.530.993.118.260,49	
1.1.32	EFFECTIVO DE USO RESTRINGIDO	18.503.316.610,28	
1.1.33	EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	2.604.606.460.025,98	
12	INVERSIONES INSTRUMENTOS DERIVADOS	-	0,00%
13	CUENTAS POR COBRAR	453.224.235.364,31	9,60%
1.3.84	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	696.087.330.359,26	
1.3.86	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	- 243.459.551.872,95	
1.3.38	SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES A FAVOR DE LA ENTIDAD	596.456.878,00	
19	OTROS ACTIVOS	113.200.319.931,36	2,40%
1.9.08	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	-	
1.9.09	DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA	113.200.319.931,36	
<b>2</b>	<b>PASIVO TOTAL</b>	<b>3.501.095.286.066,56</b>	
2.4	CUENTAS POR PAGAR	620.725.788.716,10	17,73%
2.4.07	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS	626.054.511,04	
24.36	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	5.649.642.076,79	
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES	238.946.965.534,65	
2.4.90	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	375.503.126.593,62	27,25%
2.7	PROVISIONES	953.958.725.722,27	
2.7.01	LITIGIOS Y DEMANDAS	628.863.054.407,83	
2.7.90	PROVISIONES DIVERSAS	325.095.671.314,44	55%
2.9	OTROS PASIVOS	1.926.410.771.628,19	
2.9.02	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN	1.926.410.771.628,19	
<b>3</b>	<b>PATRIMONIO</b>	<b>1.219.432.164.125,86</b>	
3.1.05	CAPITAL FISCAL	3.295.434.596.470,66	270%
3.1.09	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	- 2.549.248.149.561,05	-209%
3.1.10	RESULTADO DEL EJERCICIO	473.245.717.216,25	39%
4	INGRESOS	1.078.357.860.940,57	100%
4.8	OTROS INGRESOS	1.078.357.860.940,57	
4.8.02	FINANCIEROS	18.031.601.734,99	

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	%
4.8.08	INGRESOS DIVERSOS	1.060.326.259.205,58	
5	GASTOS	1.230.124.207.780,59	
5.1	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	62.301.861.984,00	5,06%
5.1.11	GENERALES	62.301.861.984,00	
5.3	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	694.576.628.580,34	56,46%
5.3.47	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	92.002.115.879,65	
5.3.68	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	299.041.819.020,65	
5.8	OTROS GASTOS	151.766.346.840,02	
5.8.02	COMISIONES	1.513.484.229,95	12,34%
5.8.04	FINANCIEROS	58.403.109.858,51	
5.8.90	GASTOS DIVERSOS	91.849.752.751,56	
5.9	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	473.245.717.216,25	38,47%
5.9.05	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	473.245.717.216,25	
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	
8.1	ACTIVOS CONTINGENTES	135.563.960,00	
8.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	135.563.960,00	0,00%
8.3	DEUDORAS DE CONTROL	99.877.383.573,52	
8.3.90	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	99.877.383.573,52	
8.9	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	- 100.012.947.533,52	
8.9.05	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	- 135.563.960,00	
8.9.15	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	- 99.877.383.573,52	
9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	0,81	
9.1	PASIVOS CONTINGENTES	177.460.208.768.972,00	
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	1.454.344.116.822,82	0,00%
9.1.90	OTROS PASIVOS CONTINGENTES	176.005.864.652.149,00	
9.3	ACREEDORAS DE CONTROL	1.926.410.771.628,19	
9.3.08	RECURSOS ADMINISTRADOS EN NOMBRE DE TERCEROS	1.926.410.771.628,19	
9.3.90	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL	-	
9.9	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	- 179.386.619.540.599,00	
9.9.05	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB)	- 177.460.208.768.971,00	
9.9.15	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)	- 1.926.410.771.628,19	

Fuente: Información extraída de la página web de la Contraloría General de la Nación - CHIP

Elaboró: Equipo Auditor.

La representatividad de la muestra contable analizada se presenta a continuación:

## Cuadro No. 2 Representatividad de la muestra

Cifras en pesos

Clase	Saldo a 31-12-2021	Saldo Cuentas Seleccionadas	% Selección
Activos	4.720.527.450.192,42	4.701.427.676.704,14	99,60%
Pasivos	3.501.095.286.066,56	3.494.819.589.478,73	99,82%
Patrimonio	1.219.432.164.125,86	1.219.432.164.125,86	100,00%
Ingresos	1.078.357.860.940,57	1.060.326.259.205,58	98,33%
Gastos	1.230.124.207.780,59	1.107.905.751.708,13	90,06%
Cuentas de orden deudoras	-	-	0,00%
Cuentas de orden acreedoras	0,81	-	0,00%

Fuente: Información consultada en la página de la CGN reportada por FOMAG en CHIP.

Elaboró: Equipo Auditor.



## **Efectivo y Equivalentes**

Se verificaron los saldos registrados en las cuentas de Efectivo y Equivalentes, relacionados con las cuentas 1110 - deposito en instituciones financieras, 1133 - equivalentes al efectivo frente a los extractos bancarios y conciliaciones efectuadas por el Fondo. Adicionalmente, analizar los movimientos registrados en dichas cuentas durante la vigencia 2021.

## **Cuentas por Cobrar**

Se verificaron los procesos que lleva a cabo el FOMAG para el debido recaudo de los saldos que, a 31 de diciembre de 2021, se encontraban en las cuentas 1384 - Otras cuentas por cobrar y 1386 - Deterioro acumulado de cuentas por cobrar, realizando un paralelo entre lo cobrado y pagado por los acreedores.

## **Cuentas por Pagar**

Se verificaron los saldos registrados, sobre los cuales el Fondo presenta deudas a 31 de diciembre de 2021, relacionados con las cuentas: 2460 - Créditos judiciales 2490 - Otras cuentas por pagar, al igual que la revisión de los reportes de cartera, desembolsos, recaudos, entre otros y determinar si existen diferencias.

## **Provisiones**

De la relación de los procesos judiciales que se adelantan a favor y en contra del FOMAG, se analizó la clasificación de su estado frente a la provisión registrada como pasivo estimado, gasto de la vigencia y cuentas de orden respectivas, de acuerdo con la metodología de reconocido valor, establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “ANDJE” y al Manual de Políticas Contables del Fondo.

## **Otros Pasivos**

Se verificó el registro contable de la cuenta 2902 – Recursos recibidos en administración, mediante el cruce con las diferentes fuentes de información.

## **Patrimonio**

Se analizaron las variaciones presentadas en el Patrimonio y su impacto en la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, relacionado con Capital Fiscal, resultado de ejercicios anteriores y resultado de ejercicio.

## Ingresos

Se verificó la totalidad de ingresos por concepto de las cuentas 4802 - Financieros y 4808 - Ingresos diversos, para así determinar la ganancia por valoración, ganancia por baja en cuenta de inversiones, ganancia por medición inicial de inversiones, rendimiento efectivo por préstamos por cobrar y otros intereses de mora, realizando el cruce de los registros contables, con las diferentes fuentes de información.

## Gastos

Se verificó el manejo que se le ha realizado a los gastos por concepto de las cuentas: 5347 - Deterioro de las cuentas por cobrar, 5368 - Provisión litigios y demandas y 5905 - Cierre de ingresos gastos y costos, para determinar el manejo que se ha realizado por parte de FOMAG y concluir si existen diferencias.

De acuerdo con las cuentas seleccionadas en la muestra, se realizó el análisis de las notas a los estados financieros, teniendo en cuenta que estas fueran claras y describieran la realidad económica del Fondo, acordes con la normatividad de la Contaduría General de la Nación.

## Operaciones Recíprocas

La Contaduría General de la Nación CGN, en el Instructivo No. 001 del 2021, exceptúa al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, del reporte de operaciones recíprocas.

## Defensa Judicial

Para el tema de provisiones de procesos activos, se determinaron muestras correspondientes a cada modalidad de proceso (procesos judiciales, tribunales de arbitraje, procesos jurisdiccionales y procesos judiciales especiales).

**Cuadro No. 3 Muestra de provisiones procesos judiciales FOMAG 2021**

Cifras en pesos

RADICADO	PRETENSIÓN	VALOR DE LAS PRETENSIONES	CALIFICACIÓN	CUANTIA DE LA PROVISION
08001333300920200000300 68001333301220190026300 11001333502120210021000	Sanción Moratoria Por el Pago Tardío de las Cesantías Parciales y/o Definitivas	-	Probable	-
08001233300620150018800 23001233300020170020701 08001233300020150008200	Sanción Moratoria por la consignación extemporánea de cesantías-14 feb- (Ley 344/96)	6.161.166.080 5.835.366.096 5.439.082.592	Probable	7.462.053.450 6.772.940.723 6.464.429.661
08001233300220150015000	Sanción Moratoria Por el Pago Tardío de las	2.009.775.067	Probable	2.415.717.269

RADICADO	PRETENSIÓN	VALOR DE LAS PRETENSIONES	CALIFICACIÓN	CUANTIA DE LA PROVISION
	Cesantías Parciales y/o Definitivas			
05001233300020180156300	Reliquidación Pensión de Jubilación con Inclusión de Todos los Factores Salariales	1.268.858.883	Probable	1.415.033.484
23001233300020180020000	Sanción Moratoria por la consignación extemporánea de cesantías-14 feb- (Ley 344/96)	6.491.408.070	Posible	-
17001233300020190050300	Sanción Moratoria por la consignación extemporánea de cesantías-14 feb- (Ley 344/96)	\$ 2.479.463.001	Remoto	-
52001333300120170002900	Sin determinar	-	Remoto	-
54001333300620140089400	Sin determinar	-	Posible	-

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra, a partir de las piezas procesales, se verificó que la calificación de los procesos que versan sobre prestaciones económicas estuviera acorde con los lineamientos de la ANDJE y los manuales del FOMAG, así como la correspondencia entre la calificación y la provisión contable. Asimismo, se verificaron los registros en E-Kogui y SIRECI.

#### Cuadro No. 4 Muestra de provisiones arbitraje FOMAG 2021

Cifras en pesos

RADICADO	PRETENSIONES	CUANTÍA	RIESGO CONDENA	PROVISIONES
121708	El incumplimiento en el ajuste a la Unidad de Pago por Capitación del Magisterio	137.466.748.946	Posible	-
121242	El incumplimiento en el ajuste a la Unidad de Pago por Capitación del Magisterio	222.737.089.312	Posible	-
124296	El incumplimiento en el ajuste a la Unidad de Pago por Capitación del Magisterio	231.331.259.528	Probable	231.331.259.528

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra, de las piezas procesales se verificó que la calificación de los procesos de arbitraje estuviera acorde con los lineamientos de la ANDJE y los manuales del FOMAG, así como la correspondencia entre la calificación y la provisión contable.

#### Cuadro No. 5 Muestra de provisiones procesos jurisdiccionales FOMAG 2021

Cifras en pesos

Radicado	Cuantía	Riesgo Condena	Provisiones
J-2020-1496	96.279.263	Probable	104.804.272

Radicado	Cuantía	Riesgo Condena	Provisiones
J-2021-1125	49.519.251	Probable	53.903.913
J-2020-1400	43.168.534	Probable	46.987.354
J-2019-0880	81.406.430	Posible	-
J-2019-1961	48.829.550	Posible	-
J-2021-0243	24.000.000	Remoto	-

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

Se verificó que la calificación de los procesos jurisdiccionales (ante la Superintendencia de Salud), estuvieran acorde con los lineamientos de la ANDJE y los manuales del FOMAG, así como la correspondencia entre la calificación y la provisión contable.

#### **Cuadro No. 6 Muestra provisiones procesos judiciales especiales FOMAG 2021**

Cifras en pesos

RADICADO	CUANTÍA	RIESGO CONDENA	PROVISIONES
11001310300220180036300	11.423.626.234	Probable	13.088.412.081
68001310300220190000200	33.976.377.142	Posible	-
25000233600020180046100	71.798.528.116	Remoto	-

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

A partir de las piezas procesales, se verificó que la calificación de los procesos judiciales especiales (por la cuantía o por la naturaleza), estuviera acorde con los lineamientos de la ANDJE y los manuales del FOMAG, así como la correspondencia entre la calificación y la provisión contable. Asimismo, se verificaron los registros en E-Kogui y SIRECI. También se verificó la existencia y procedencia de la aprobación por parte del Consejo Directivo, para que la defensa judicial fuera asumida con recursos del FOMAG. Para los procesos terminados, se definió la siguiente muestra:

#### **Cuadro No. 7 Muestra procesos judiciales terminados FOMAG 2021**

Cifras en pesos

RADICADO	PRETENSIÓN	VALOR DE LAS PRETENSIONES
08001233300620150009301	Pago de cesantías anualizadas	4.497.170.797
08001233300020150009401	Pago de cesantías anualizadas	4.110.000.000
08001233300020150049001	Pago de cesantías anualizadas	3.893.214.011
08001233300020150058301	Pago de cesantías anualizadas	3.893.214.011
08001233300120150009801	Sanción Moratoria por la consignación extemporánea de cesantías-14 feb- (Ley 344/96)	2.801.946.273
08001233300020159014001	Sanción Moratoria Por el Pago Tardío de las Cesantías Parciales y/o Definitivas	1.879.096.499

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

A partir de las piezas procesales se verificó el registro adecuado de las cuentas por pagar, así como las causas y posibles responsabilidades por el incumplimiento de términos para el pago de los fallos.

### Alcance presupuestal

En el presupuesto de Ingresos se verificó la existencia de actos administrativos de asignación e incorporación al presupuesto, como también los soportes de transferencias recibidas por parte MEN. Así mismo, se verificó la totalidad de las modificaciones de ingresos; examinando sus montos frente a lo programado como aforo inicial.

De acuerdo con la materialidad cuantitativa establecida, se determinaron los siguientes rubros en el presupuesto de gastos, que fueron objeto de análisis:

**Cuadro No. 8 Muestra Presupuesto de Gasto vigencia 2021 - FOMAG**

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	COMPROMISOS CRP	% MUESTRA
- Contratos de Servicios Médicos. (Nota 15)	1.881.014.758.457	13%
- Sentencias y Conciliaciones (Nota 18)	273.231.261.270	2%
<b>Total Prestaciones de Servicios Médico-Asistenciales</b>	<b>2.154.246.019.727</b>	<b>15%</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación). (Nota19)	8.902.453.081.486	63%
- Cesantías Definitivas. (Nota 20)	750.008.893.730	5%
- Cesantías Parciales. (Nota 21)	1.457.984.888.709	10%
<b>Total Prestaciones Económicas</b>	<b>11.110.446.863.925</b>	<b>79%</b>
- Renovación licencias Oracle (Cláusula 6, literal F del Otrosí al Contrato de Fiducia de 2006)	49.384.608	0,0003%
<b>Total Gastos de Administración</b>	<b>49.384.608</b>	<b>0,0003%</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>13.264.742.268.260</b>	<b>93,8%</b>
Sanción por Mora Ley 1955 y Decreto 2020 de 2019 y el Decreto 473 del 12 de mayo de 2021 (Nota 27)	219.487.382.742	1,6%
<b>Total Sanción por Mora Ley 1955 de 2019 y Decreto 2020 de 2019</b>	<b>219.487.382.742</b>	<b>2%</b>
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>13.484.229.651.002</b>	<b>95,4%</b>
<b>PRESUPUESTO DE GASTOS MAS SANCION POR MORA</b>	<b>14.138.554.488.005</b>	<b>100%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor

Los rubros seleccionados para la evaluación presupuestal representaron el 95,4% del total de compromisos (CRP) del presupuesto de gastos, más sanción por mora.

Así mismo, se tomó una muestra cualitativa, donde se seleccionaron los siguientes rubros: Sentencias y conciliaciones, Renovación Licencia Oracle (se revisó el contrato) y Sanción por mora.

Se verificó que la totalidad de las modificaciones en el Gasto hayan sido incorporadas en el presupuesto y contaran con los soportes respectivos. Se examinaron los montos de las modificaciones frente a lo programado como apropiación inicial.

### **Muestra Rezago Presupuestal constituido a diciembre 31 de 2020 y ejecutado en 2021**

Se analizó la siguiente muestra:

**Cuadro No. 9 Muestra rezago 2020**

Cifras en pesos

<b>No. de Voucher</b>	<b>Banco o Tercero</b>	<b>Valor</b>
12805	BBVA	24.670.056.120
13022	BBVA	24.557.160.659
13143	BBVA	24.865.509.903
12898	Julieta XXX	200.000.000
12734	Claudia XXX	250.000.000
12734	Silfredo XXX	220.000.000

Fuente: Información FOMAG.

Esta muestra corresponde al pago de prestaciones económicas y representa el 5.7% del rezago constituido en 2020.

### **Muestra Rezago Presupuestal constituido a diciembre 31 de 2021**

Teniendo en cuenta el rezago constituido, se tomó como muestra las cuentas por pagar y reservas asociadas al rubro de contratos de servicios médicos, que representan el 54.5% y 2.2% respectivamente.

**Cuadro No. 10 Muestra Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en pesos

<b>DESCRIPCIÓN DE RUBROS</b>	<b>Cuentas por Pagar</b>	<b>Reserva Presupuestal</b>
<b>Prestación de Servicios Médico-Asistenciales</b>		
- Contratos de Servicios Médicos. (Nota 15)	12.095.649.886	51.960.127.781
Implementación Decreto 1655 (Nota 15)	7.145.401.638	33.024.112.143
<b>Total Prestaciones de Servicios Médico-Asistenciales</b>	<b>19.241.051.524</b>	<b>84.984.239.924</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación). (Nota19)	-	912.164.705.362
- Cesantías Definitivas. (Nota 20)	-	530.713.039.129
- Cesantías Parciales. (Nota 21)	-	785.380.472.983
- Intereses sobre Cesantías. (Nota 22)	-	-1
<b>Total Prestaciones Económicas</b>	<b>-</b>	<b>2.228.258.217.474</b>
- Comisión Contrato de Fiducia (Nota 23)	2.850.538.980	-
- Renovación licencias Oracle (Cláusula 6, literal F del Otrosí al Contrato de Fiducia de 2006)	-	7.884.938

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	Cuentas por Pagar	Reserva Presupuestal
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación (Nota 24)	-	2.150.148.963
- Defensa Judicial Procesos Judiciales (Nota 25)	26.745.544	367.609.874
- Actualización cálculo actuarial	-	85.000.000
- Modulo de pensiones (Nota 26)	67.563.603	5.652.185.705
<b>Total Gastos de Administración</b>	<b>2.944.848.127</b>	<b>8.262.829.480</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>22.185.899.651</b>	<b>2.321.505.286.877</b>
<b>PRESUPUESTO DE GASTOS MAS SANCION POR MORA</b>	<b>22.185.899.651</b>	<b>2.321.505.286.877</b>

Fuente: Información FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

### Contratación servicios de salud

Fueron seleccionados los contratos de Prestación de Servicios suscritos con operadores de salud que venían en ejecución de vigencias anteriores y con pagos por \$1.826.064.702.286, así como de auditoría a la prestación de servicios de salud con pagos por \$26.100.229.948, como se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro No. 11 Universo contratos de prestación de servicios de salud con ejecución en 2021**

Cifras en pesos

Número de contrato	Contratista	Rubro presupuestal		Fecha acta inicio	Valor total \$	Valor Ejecutado 2021 \$
		Código	Nombre			
12076-012-2017	Unión Temporal TOLIHULIA Región 1	31111001	Cto. Servicios médicos cápita	23/11/2017	447.672.041.750,00	112.450.581.406
12076-006-2017	COSMITET Ltda Región 2			23/11/2017	685.326.302.824,00	182.799.659.131
12076-011-2017	Unión Temporal SALUDSUR 2 Región 3			23/11/2017	459.816.504.114,00	109.295.980.722
12076-008-2017	Unión Temporal del Norte R5 Región 5			23/11/2017	649.682.918.050,00	205.405.299.329
12076-007-2017	Organización Clínica General del Norte Región 6			23/11/2017	716.474.663.590,00	188.745.784.881
12076-010-2017	REDVITAL UT Región 8			23/11/2017	959.086.372.801,00	247.303.647.373
12076-009-2017	COSMITET Ltda Región 9			23/11/2017	438.429.443.524,00	125.276.937.337
12076-013-2017	Unión Temporal SERVIALUD San José Región 10			23/11/2017	1.209.670.123.416,00	318.822.272.283
12076-002-2018	Unión Temporal MEDISALUD Región 4			01/03/2017	112.721.839.143,94	111.824.834.046
12076-003-2018	UT Integrada SOSCAL CUB Región 7			01/03/2017	660.349.972.575,00	224.139.705.778
TOTALES					6.339.230.181.787,94	1.826.064.702.286

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor



### Cuadro No. 12 Contratos de auditoría a la prestación de servicios de salud con ejecución en 2021

Cifras en pesos

Número contrato	Contratista	Código presupuestal	Nombre Rubro presupuestal	Fecha acta inicio	Valor total \$	Valor Ejecutado 2021 \$
12076-001-2018	DYG Consultores	31111001	Contrato servicios médicos	31/01/2018	50.851.511.997,00	15.113.937.330,00
12076-007-2018	Consorcio Calidad FOMAG 2018	31111001	Contrato servicios médicos	17/08/2018	37.032.447.065,00	10.986.292.618,00
<b>TOTALES</b>					<b>87.883.959.062,00</b>	<b>26.100.229.948,00</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor

En el marco de la evaluación realizada a la ejecución presupuestal del gasto, de la contratación de prestación de servicios de salud y de auditoría, fueron analizados 7 contratos por \$1.082.544.103.806, que representan el 58,45% del total pagado por \$1.852.164.932.234,04, como se observa en el siguiente cuadro:

### Cuadro No. 13 Muestra de contratos servicios médicos y auditoria ejecutados y pagados 2021

Cifras en pesos

Numero de contrato	Contratista	Código Rubro presupuestal	Fecha acta inicio	Valor total \$	Valor Ejecutado 2021 \$
12076-006-2017	COSMITET Ltda Región 2	31111001	23/11/2017	685.326.302.824	182.799.659.131
12076-008-2017	Unión Temporal del NORTE R5 Región 5	31111001	23/11/2017	649.682.918.050	205.405.299.329
12076-009-2017	COSMITET Ltda Región 9	31111001	23/11/2017	438.429.443.524	125.276.937.337
12076-013-2017	Unión Temporal SERVISALUD SAN JOSÉ REGION 10	31111001	23/11/2017	1.209.670.123.416	318.822.272.283
12076-003-2018	UT Integrada SOSCAL CUB Región 7	31111001	01/03/2017	660.349.972.575	224.139.705.778
12076-001-2018	DYG Consultores	31111001	31/01/2018	50.851.511.997	15.113.937.330
12076-007-2018	Consorcio Calidad FOMAG 2018	31111001	17/08/2018	37.032.447.065	10.986.292.618
<b>TOTALES</b>				<b>3.731.342.719.451,00</b>	<b>1.082.544.103.806,04</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta a solicitud 01. Elaboró: Equipo Auditor

### Laudos pagados salud

La muestra de laudos fue la siguiente:

### Cuadro No. 14 Muestra de laudos pagados FOMAG 2021

Cifras en pesos

No. Proceso	Fecha ejecutoria	Fecha de pago	Valor pagado
117072	07/07/2021	24/12/2021	114.220.348.226
15569	30/04/2020	24/12/2021	159.010.913.044

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor



De esta muestra, a partir de las piezas procesales se verificó el registro adecuado de los valores pagados. Adicionalmente, se verificó la causación y pago de intereses moratorios a la tasa comercial, cuando aplicó.

### Sanción Mora

Dentro del rubro de sanción por mora, se establecieron muestras de las sanciones por mora pagadas durante la vigencia 2021 correspondientes a las modalidades de pago por conciliación y por vía administrativa, sin perjuicio de la muestra de fallos de sanción mora pagados, con el objetivo de evaluar la trazabilidad de su proceso de pago, desde la solicitud hasta su reconocimiento y pago.

Estas muestras se seleccionaron haciendo uso de muestreo no estadístico, de tipo intencional, basado en el análisis de los riesgos identificados durante las pruebas de recorrido, teniendo en cuenta los mayores valores pagados por sanción moratoria, por intereses moratorios o el tiempo transcurrido entre la ejecutoria del fallo y su pago.

**Cuadro No. 15 Muestra sanción moratoria pagada en la vigencia 2021 – modalidad conciliación**

Cifras en pesos

Identificador sanción mora	Secretaría de Educación que profiere resolución de cesantías	Fecha de pago	Valor de la sanción mora	Valor intereses
2061233	Caldas	16/06/2021	29.311.985	6.833.959
1717931	Cundinamarca	29/04/2021	45.166.864	6.112.283
1780902	Medellín	25/01/2021	30.797.716	5.595.299
1970243	Valle del Cauca	18/11/2021	20.385.474	4.706.528
2029335	Antioquia	26/03/2021	25.390.165	4.539.048
1791259	Bolívar	25/01/2021	22.659.154	4.362.249
2097782	Valle del Cauca	15/09/2021	27.439.923	4.023.879
2050648	Valle del Cauca	19/05/2021	35.591.489	3.843.991
<b>Total</b>			<b>236.742.770</b>	<b>40.017.236</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 02.

Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra se verificaron los recursos destinados para el pago de las sanciones moratorias, en la modalidad de conciliación, de conformidad con la Ley 1955 y el Decreto 2020 de 2019, modificado por el Decreto 473 de 2021, así como los registros presupuestales y contables correspondientes, acorde con los hechos económicos reales. También se verificó el pago oportuno de las sanciones o la causación de intereses moratorios.

**Cuadro No. 16 Muestra sanción moratoria pagada en la vigencia 2021 – modalidad vía administrativa**

Cifras en pesos

Identificador sanción mora	Secretaría de Educación resolución de cesantías	Fecha de pago	Valor de la sanción mora
2043833	Sucre	29/04/2021	100.812.248

Identificador sanción mora	Secretaría de Educación resolución de cesantías	Fecha de pago	Valor de la sanción mora
2009370	Duitama	1/02/2021	94.452.696
2107157	Cundinamarca	13/10/2021	87.163.453
2013820	Cundinamarca	1/03/2021	82.428.948
2003802	Risaralda	20/01/2021	79.276.843
2003826	Antioquia	20/01/2021	73.614.212
2097682	Bogotá D.C.	15/09/2021	70.869.183
1964877	Magdalena	6/01/2021	70.329.682
<b>Total</b>			<b>658.947.265</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 02.  
 Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra se verificaron los recursos destinados para el pago de las sanciones moratorias, en la modalidad de vía administrativa, de conformidad con la Ley 1955 y el Decreto 2020 de 2019, modificado por el Decreto 473 de 2021, así como los registros presupuestales y contables correspondientes, acorde con la realidad de los hechos económicos. También se analizaron las posibles responsabilidades por parte de los actores que intervinieron en el proceso de reconocimiento extemporáneo de las cesantías, que dieron lugar al pago de estas sanciones.

Igualmente, se seleccionaron otras dos muestras: una correspondiente a las solicitudes de sanción moratoria radicadas en la vigencia 2021, que a 31 de diciembre de ese año, no habían sido pagadas y otra correspondiente a las sanciones por mora que fueron pagadas parcialmente y tienen un saldo pendiente por pagar.

#### **Cuadro No. 17 Muestra sanción moratoria radicada en la vigencia 2021 sin pago**

Cifras en pesos

Radicación solicitud sanción mora	Fecha solicitud	Secretaría de Educación resolución de cesantías	Causal no pago	Fecha resolución pago cesantías
20200323227432	12/11/2020	Buga	Sanción no se puede pagar con TES	17/02/2020
20200323237942	13/11/2020	Bogotá	Sanción no se puede pagar con TES	3/04/2020
20200323242662	13/11/2020	Pereira	Sanción no se puede pagar con TES	27/05/2020
20200323304932	20/11/2020	Medellín	Sanción no se puede pagar con TES	2/12/2019
20200323311922	23/11/2020	Medellín	Sanción no se puede pagar con TES	8/11/2019
LO32954	1/07/2021		Sanción no se puede pagar con TES	
LO85514	16/07/2021		Sanción no se puede pagar con TES	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 02.  
 Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra se verificaron las causas de la falta de pago de estas sanciones moratorias y las posibles consecuencias y responsabilidades, así como los registros presupuestales y contables correspondientes, acorde con los hechos económicos reales.

**Cuadro No. 18 Muestra sanción moratoria pagada parcialmente durante la vigencia 2021**

Cifras en pesos

Identificador solicitud sanción mora	Valor Pagado	Valor Pendiente de Pago
2118571	10.625.254	107.218.468
2124740	23.174.974	87.864.828
2126463	18.423.948	81.927.770
2128481	37.109.229	76.962.451
2107151	20.775.942	73.826.460
<b>TOTAL</b>	<b>110.109.347</b>	<b>427.799.977</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 02.

Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra, se verificaron las causas de la falta de pago total de estas sanciones moratorias y las posibles consecuencias y responsabilidades, así como los registros presupuestales y contables correspondientes acorde con los hechos económicos reales.

De otra parte, teniendo en cuenta el enfoque financiero de la auditoría, se revisó la documentación que evidenciaba la afectación de la información financiera, teniendo como base las cuentas de la muestra seleccionada para hacer la verificación contable. La muestra de fallos de sanción mora se definió teniendo como criterio los mayores valores de intereses moratorios pagados y las mayores diferencias entre la fecha de ejecutoria de los fallos respecto a la fecha de los pagos.

**Cuadro No. 19 Muestra fallos pagados de sanción mora FOMAG 2021**

Cifras en pesos

No proceso	Objeto	Fecha ejecutoria	Valor Sanción	Intereses moratorios	Fecha de pago
68001333300720170004700	Sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales y/o definitivas	4/04/2021	25.870.729	44.006.364	29/06/2021
41001233300020170063300		22/11/2018	74.962.933	38.755.350	29/09/2021
54518333300120130006800		11/11/2015	30.502.343	36.039.067	5/04/2021
54001333300120160023700		28/10/2015	30.414.491	35.922.104	5/04/2021
73001333300320170017000		13/08/2014	15.089.176	25.543.820	22/02/2021
11001333501620180018400		5/07/2012	-	19.179.716	5/04/2021

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 02.

Elaboró: Equipo Auditor

De esta muestra, a partir de las piezas procesales, se verificó el registro adecuado de los valores pagados. Adicionalmente, se indagó acerca de las causas para el incumplimiento de los términos para el pago total de los fallos y la posible responsabilidad por el pago de intereses moratorios a la tasa comercial, cuando aplicaba.

### 1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El artículo 3 de la Ley 91 de 1989 dispuso la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, *“como una cuenta especial de la Nación, con*

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

Ahora bien, conforme al criterio orgánico y funcional que se desprende del contenido de la Ley 91 de 1989 y que en su artículo 6 ibídem, 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. 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 Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (artículo 6 de la Ley 91 de 1989).
- **De gestión operativa e instructiva por delegación** (impulsan las etapas del procedimiento administrativo) representado en las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas (Ley 91 de 1989, artículo 9; y Capítulo II artículos 2, 3 y 4 del Decreto 2831 de 2005).
- **De conducción o manejo**, representado en la entidad Fiduciaria, que conforme al contrato de fiducia mercantil administra los recursos del Fondo (artículo 3 de la Ley 91 de 1989 y artículo 5 del Decreto 2831 de 2005).

En cumplimiento de las normas precedentes, para la administración de los recursos del Fondo, el Ministerio de Educación Nacional, por delegación del Gobierno Nacional, celebró contrato de fiducia mercantil con la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. el 21 de junio de 1990, al cual se le han efectuado ajustes, modificaciones, prórrogas y adiciones. Sobre el particular, el contrato ha sido prorrogado en sucesivas ocasiones, la última de ellas mediante otrosí del 29 de diciembre de 2020, el cual prorroga el término de duración hasta el 31 de diciembre de 2022.

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

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

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

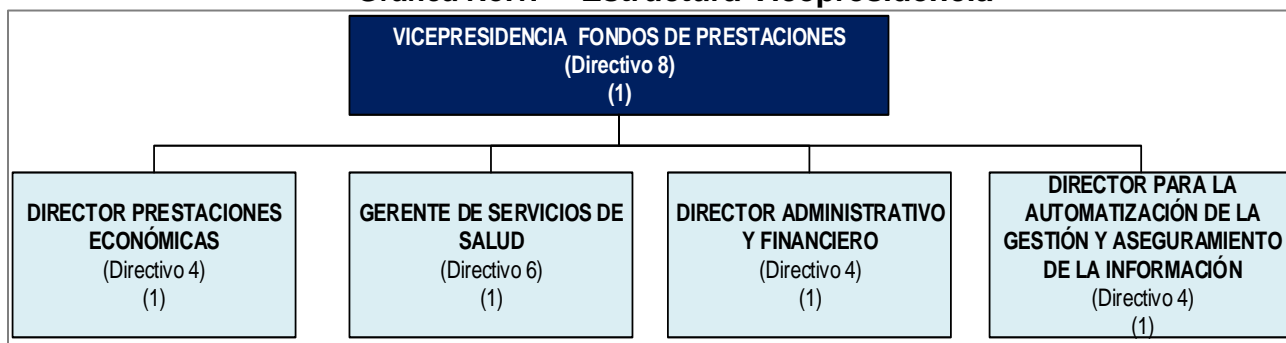
### **Estructura funcional**

La Vicepresidencia de Fondos de Prestaciones dirige la gestión de administración de negocios derivados de la seguridad social en salud y pensiones, adelantando la planeación y estructuración de estos y supervisando el cumplimiento de los términos y obligaciones contraídas en los contratos.

Para cumplir los objetivos, la Fiduprevisora S.A. ha definido la siguiente estructura funcional para la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones:



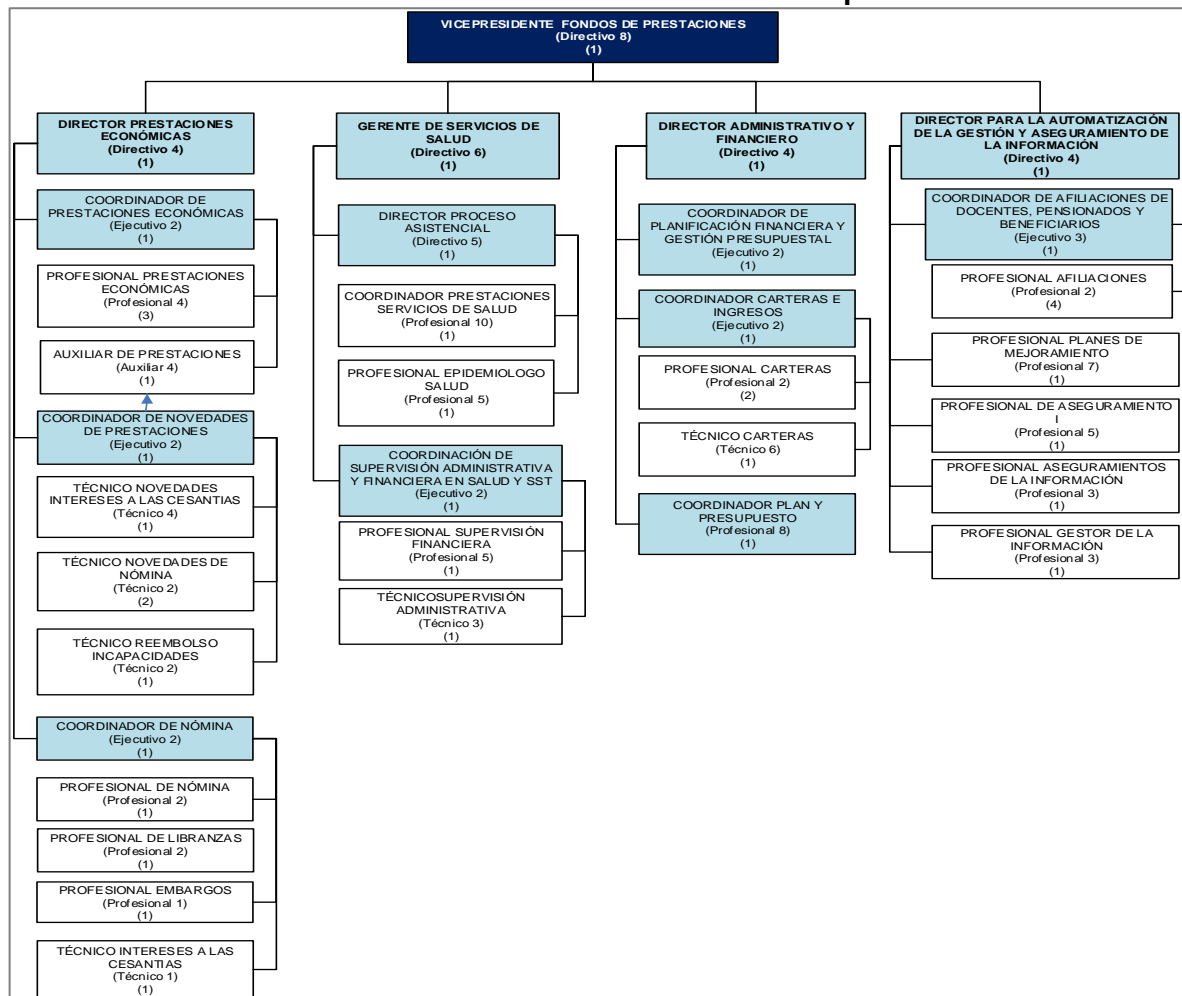
**Gráfica No.1. Estructura Vicepresidencia**



Fuente: Información suministrada por FOMAG.

En 2020, la Vicepresidencia presenta la siguiente estructura a nivel a nivel detalle.

**Gráfica No.2. Detalle estructura Vicepresidencia**



Fuente: Información suministrada por FOMAG.

El total de personal, destinado por Fiduprevisora para realizar los procesos relacionados con el FOMAG es de 303 funcionarios.

### **Gestión de Servicios de Salud**

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

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

En el marco de este objetivo realiza actividades de seguimiento y evaluación, en relación con la prestación de los servicios de salud y la gestión integral del riesgo por parte de los Operadores de Salud, para los afiliados y beneficiarios del FOMAG, con el fin de identificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en los componentes salud, administrativos y financieros.

De la misma manera, genera informes de auditorías y supervisión, para evidenciar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el funcionamiento del plan integral de salud, la definición y seguimiento a los planes de acción establecidos por los Contratistas de Servicios de Salud, Seguridad y Salud en el Trabajo y la expedición del certificado de cumplimiento, para efectos de los respectivos pagos, producto de los servicios prestados y/o proceso de conciliación de pagos.

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

La prestación de los servicios médico-asistenciales, durante el año 2021, la realizaron empresas contratadas, distribuidas en 10 regiones, como se indica en el siguiente cuadro:



**Cuadro No. 20 Relación de Empresas y contratistas de prestación de servicios de salud de FOMAG – con ejecución y pagos en 2021**

REGION	DEPARTAMENTO	CONTRATISTA	No. DE CONTRATO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
REGIÓN 1	Huila	Unión Temporal TOLIHUILA	12076-012-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Tolima				
REGIÓN 2	Cauca	COSMITET Ltda	12076-006-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Valle del cauca				
REGIÓN 3	Caquetá	Unión Temporal Salud Sur 2	12076-011-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Nariño				
	Putumayo				
REGIÓN 4	Boyacá	UT Medisalud	12076-002-2017	01/03/2018	28/02/2022
	Casanare				
	Meta				
REGIÓN 5	Bolívar	Unión Temporal del Norte Región 5	12076-008-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Córdoba				
	Sucre				
REGIÓN 6	Atlántico	Organización Clínica General del Norte S.A.	12076-007-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Magdalena				
	Guajira				
	San Andrés y providencia				
REGIÓN 7	Arauca	UT Red Integrada Foscal -CUB	12076-003-2017	01/03/2018	28/02/2022
	Cesar				
	Norte de Santander				
	Santander				
REGIÓN 8	Antioquia	Red Vital UT	12076-010-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Choco				
REGIÓN 9	Caldas	COSMITET Ltda Eje Cafetero	12076-009-2017	23/11/2017	31/10/2022
	Quindío				
	Risaralda				
REGIÓN 10	Amazonas	Unión Temporal Servisalud San José	12076-013-2017	23/11/2017	22/11/2021
	Vichada				
	Guainía				
	Vaupés				
	Guaviare				
	Cundinamarca				
	Bogotá				

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

Cabe señalar que la Gerencia de Servicios de Salud del FOMAG, es la dependencia encargada de adelantar la supervisión, seguimiento y evaluación de los contratos de prestación de servicios de salud, mediante una metodología basada en riesgos, permitiendo con ello verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en los componentes de salud, administrativo y financiero, labor que finaliza con la entrega y análisis de informes de auditoría y supervisión, los cuales deben ajustarse a los Manuales ML-GNE-07-002\_V1, de auditoría integral, basada en riesgo, de fecha 08/07/2020; MP-GNE-07-008 Autorización pagos, compensación y conciliación, conceptos servicios de salud expedida el 28/12/2020, dispuestos por Fiduciaria La Previsora y demás disposiciones que le sean aplicables.

## Gestión de Prestaciones Económicas

**Cesantías:** Prestación social de atención inmediata, que se reconoce a los docentes por el tiempo de servicio laborado en la entidad nominadora. La administración debe reconocerla y pagarla dentro de los plazos establecidos en las leyes (Ley 1071 / 2006).

Se clasifican en parciales, reconocidas para atender una necesidad básica, determinada por la ley, y definitivas, que se entienden como el derecho que adquiere todo docente al momento del retiro definitivo del servicio.

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

### CLASIFICACIÓN:

- |   |   |
|---|---|
| 1) Ordinaria de Jubilación – Ley 91 de 1989 | 6) Post Mortem 20 años – Ley 91 de 1989 |
| 2) Por aportes – Ley 91 de 1989             | 7) Vejez Ley 100 – Ley 812 de 2003      |
| 3) Invalidez – Ley 91 de 1989               | 8) Invalidez ley 100 – Ley 812 de 2003  |
| 4) Retiro por vejez – Ley 91 de 1989        | 9) Sobrevivientes – Ley 812 de 2003     |
| 5) Post Mortem 18 años – Ley 91 de 1989     |   |

## Gestión Jurídica y Contratación

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

La gestión jurídica se realiza por parte de Gestión Judicial para la atención de los procesos especiales, que no versen sobre prestaciones económicas, atendiendo los criterios de: cuantía, especificaciones de la defensa técnica y el impacto de un eventual fallo adverso. Por otra parte, la Unidad de Defensa Judicial adelanta la defensa judicial para los procesos que versan sobre prestaciones económicas, incluyendo sanciones moratorias y la depuración de títulos de depósito judicial y remanentes. Adicionalmente, el Grupo Jurídico y de Contratación del Fondo, brinda apoyo en la fase precontractual para la contratación derivada y de los servicios de salud a cargo del Fondo, así como en su liquidación.

## 1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

Acto Legislativo No. 04 de 2019 que, entre otros aspectos, da competencia a la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal, que además de ser posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, el cual será de carácter excepcional y no implicará coadministración. Deberá realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno y se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público, cuyo ejercicio y coordinación del control corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. Postulado constitucional desarrollado por el Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020.

En la órbita de la auditoría financiera, se identifica marco normativo general y específico, a saber:

- Constitución Política de la República de Colombia
- Acto Legislativo 04 de 2019: Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.
- Ley 84 de 1873, Código Civil.
- Ley 62 de 1985: Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985.
- Ley 91 de 1989: Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En materia de contratación, aplican los principios del Art. 23.
- Ley 87 de 1993: Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado. Artículos 2 y 3.
- Ley 100 de 1993: Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
- Ley 549 de 1999: Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de

Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

- Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- Ley 460 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.
- 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.
- Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Ley 734 de 2002: Por la cual se expide el Código Único Disciplinario.
- Ley 791 de 2002: Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil. Prescripción de cesantías e intereses.
- Ley 797 de 2003: Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
- Ley 812 de 2003: Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Artículo 81.
- Ley 1066 de 2006: Por la cual se dictan normas para la normalización de cartera pública
- Ley 1071 de 2006: Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.
- Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.
- Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.91
- Ley 1437 de 2011: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, artículos 83 y 84.
- Ley 1562 de 2012: Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

- Ley 1563 de 2012: Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1564 de 2012: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Artículo 57.
- Ley 2063 de 2020: Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.
- Ley 2080 de 2021: Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
- Decreto 410 de 1971: Por el cual se expide el Código de Comercio.
- Decreto 01 de 1984, por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- Decreto 2563 de 1990: Por el cual se determinan responsabilidades para el pago de las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados.
- Decreto 1158 de 1994: Por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto 691 de 1994.
- Decreto 196 de 1995: Por medio del cual se reglamentan parcialmente el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994.
- Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del presupuesto.
- Decreto 2419 de 1999 Por el cual se dictan medidas en relación con las funciones de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A. en liquidación.
- Decreto 2341 de 2003: Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y se dictan otras disposiciones.
- 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.
- Decreto 2831 de 2005: Reglamenta la Ley 91 de 1989. Reglamento del Consejo Directivo del FOMAG y trámite de reconocimiento de prestaciones de doble vuelta.
- Decreto 2784 de 2012. Marco Técnico Normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1.

- Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Decreto 1075 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.
- Decreto 1068 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 1069 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. E-Kogui.
- Decreto 1655 de 2015: Seguridad y Salud en el trabajo para los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Decreto 2469 de 2015: Por el cual se adicionan los Capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Decreto 1272 de 2018: Por el cual se modifica el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1805 de 2020: Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.
- Decreto 491 de 2020: Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto 806 de 2020: Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto 473 de 2021: Por el cual se modifica el Decreto 2020 de 2019 y se ordena la emisión de "Títulos de Tesorería (TES) Clase B" durante la vigencia 2021, destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG.



- Decreto 1738 de 2021: Por el cual se reconoce como deuda pública y se ordena el pago de las obligaciones que surjan en el Proceso Liquidatorio Administrativo o por vía Judicial de los Contratos de Salud del FOMAG ejecutados durante la vigencia 2012 a 2017 en virtud del artículo 110 de la Ley 2063 de 2020.
- Resolución 354 de 2007: Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación
- Resolución 533 de 2015 de la CGN: Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para entidades del gobierno.
- Resolución 620 de 2015 de la CGN: Por la cual se incorpora el catálogo general de cuentas al marco normativo para entidades de gobierno y sus modificaciones.
- Resolución 425 de 2019 de la CGN: Por la cual se modifican las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.
- Resolución 426 de 2019 de la CGN: Por la cual se modifican las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público.
- Resolución 167 de 2020 de la CGN: Por la cual se modifica el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.
- Resolución 168 de 2020 de la CGN: Por la cual se modifica el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público.
- Anexo de la Resolución 193 de 2016: Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable.
- Resolución 353 de 2016 de la ANDJE: Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad. Ajuste a la metodología de la Circular Externa 0023 de la ANDJE.
- Anexo de la Resolución 525 de 2016 de la CGN: Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.
- Resolución 693 de 2016 de la CGN: Por la cual se modifica el cronograma de aplicación del marco normativo para entidades del gobierno, incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Res. 533 de 2015 y la regulación emitida en concordancia con el cronograma de aplicación de dicho marco normativo.

- Resolución 037 de 2017: Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorros del Público.
- Resolución 116 de 2017 de la CGN: Por la cual se incorpora al marco normativo para entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, y se modifica el catálogo general de cuentas de dicho marco normativo.
- Resolución 484 de 2017: 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.
- Resolución 319 de 2019 de la CGN: Por la cual se modifica el numeral 5.4. Beneficios postempleo de la norma de beneficios a los empleados del Marco normativo para entidades de gobierno
- Resolución 320 de 2019 de la CGN: Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian, y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo.
- Resolución 033 de 2020: Plazo de presentación del Estado de Flujos de Efectivo de las Entidades de Gobierno.
- Resolución 195 de 2020 de la CGN: Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en lo relativo al registro que deben realizar el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, por las obligaciones pensionales a favor del personal docente que se pagan a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Acuerdo 1676 de 2002 del CSJ: Por el cual se modifica de manera integral el Acuerdo 412 de 1998, que reglamenta los procedimientos entre la Caja Agraria y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el manejo adecuado y eficiente de los depósitos judiciales.
- Acuerdo 2621 de 2004 del CSJ: Por el cual se modifican los acuerdos 1676 de 2002 y 1857 de 2003.
- Acuerdo 03 de 2016 del Consejo Directivo del FOMAG: Por el cual se subroga el numeral octavo del Acuerdo Número 1 del 8 de febrero de 2012.
- Acuerdo 001 de 2018 del MEN: Por el cual se modifica el numeral 4 del artículo 3 del Acuerdo 001 de 2017. Aprobación de conciliaciones por el comité de conciliación del MEN en materia de sanción por mora en el pago de cesantías con recursos del FOMAG.



- Acuerdo 01 de 2021. Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: Por el cual se aprueba la desagregación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2021.
- Acuerdo 02 de 2021. Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: Por el cual se aprueba la adición y modificación del presupuesto de Ingresos y Gastos por valor de \$158.356.801.831.
- Acuerdo 03 de 2021. Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: Por el cual se aprueba el traslado presupuestal del rubro “Contratos de Servicios Médicos” por valor de \$48.122.308.000, al rubro “Auxilios, indemnizaciones y seguros”.
- Acuerdo 04 de 2021. Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: Por el cual se aprueba la adición y modificación del Presupuesto de Ingresos y Gastos por valor de \$274.034.966.143”.
- Acuerdo No. 002 de 3 de diciembre de 2020 del MEN, por el cual se fijan los lineamientos para el estudio de procedencia de la acción de repetición de las condenas u otras formas de terminación de conflictos generados por el pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Manual de Políticas Contables de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF FOMAG Emitido por la Fiduprevisora Código ML-GCP-01-005.
- Circular Externa 052 de 2007 (Circular Básica Jurídica) de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC.
- Circular Externa 014 de 2009, de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, modificada por la CE 038 de 2009 de la SFC.
- CIR09-234-DDJ-0350 del Ministerio del Interior y Justicia - Directrices para la Defensa Jurídica del Estado y Comités de Conciliación.
- Circular Externa 10 de 2014 de la ANDJE: Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.
- Circular Externa 7 del 11 de septiembre de 2014. Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo, Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado.
- Circular Externa 12 de 2014 de la ANDJE: Alcance a la Circular 10 sobre lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.
- ML-GNE-05-001 Manual de Contratación de septiembre 19 de 2016 FOMAG.
- ML-GNE-05-002 Manual de supervisión e interventoría aprobado el 19 de septiembre de 2016 - FOMAG.
- ML-GNE-07-002\_V1 Manual de auditoría integral basada en riesgo del 08/07/2020.

- MP-GNE-07-008 Manual de Autorización pagos, compensación y conciliación, conceptos servicios de salud del 28/12/2020
- MP-GJU-01-018 Conciliación de Embargos FOMAG.
- ML-GNE-01-001 Manual de Presupuesto Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, Versión 3.
- MP-GNE-01-013 Programación Presupuestal-FOMAG. Versión 6.
- MP-GNE-01-014 Registro, Control y reporte de la Ejecución Presupuestal-FOMAG. Versión 7.
- MP-GNE-08-019 Liquidación de Fallos judiciales, conciliaciones y vía administrativa FOMAG.
- MP-GJU-01-006 Manual de Procedimiento de Defensa Judicial y Provisión de contingencias Judiciales.
- Instructivo 001 de 2020 de la CGN: Instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2020-2021, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.
- Sentencia de Unificación de Jurisprudencia 52001-23-33-000-2012-00143-01 de 28 de agosto de 2018: criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.
- Sentencia de Unificación de Jurisprudencia SUJ-014-CE-S2-2019: Factores salariales para la pensión.
- Sentencia SU-041 de 2020: Pago de sanciones moratorias de cesantías y período de gracia.
- Concepto Sala de Consulta C.E. 1716 de 2006 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil: Acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal.
- Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00517-00, 29 de abril 2014.
- Contrato de Fiducia Mercantil celebrado entre el MEN y Fiduprevisora S.A. y sus otros sí.

Los estados financieros a auditar son:

- Estado de Situación financiera a 31/12/2021.
- Estado de Resultados, del 1 enero al 31 de diciembre de 2021.
- Estado de Cambios en el patrimonio a 31/12/2021.
- Notas a los estados financieros.

Se describen algunas políticas contables significativas con las que cuenta el Fondo:

Manual de políticas contables Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, que recoge el marco normativo para entidades de gobierno, expedido por la Contaduría General de la Nación (Resolución 533 de octubre de 2015).

- Política Contable Efectivo y Equivalentes de Efectivo
- Política Contable Cuentas por Cobrar
- Política Contable Cuentas por Pagar
- Política Contable Provisiones Activos y Pasivos Contingentes
- Política Contable Otros Pasivos
- Política Contable Patrimonio
- Política Contable Reconocimiento de Ingreso
- Política Contable Reconocimiento de Gastos

### 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza la Auditoría Financiera – AF, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

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

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

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

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para 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 financieros, requirió realizar una evaluación, con base en pruebas selectivas, de la evidencia que respalda las cifras y revelaciones en dichos estados. Además, incluyó la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones contables significativas realizadas por la administración del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG y la presentación de los estados contables o financieros en conjunto. Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

A partir de los estados financieros presentados por Fiduprevisora S.A como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, con corte a 31 de diciembre de 2021, se realizó la respectiva evaluación de las cifras y datos contenidos en los mismos, así como la verificación al proceso contable en sus etapas de reconocimiento y revelación, a partir de actividades de identificación, clasificación, registros, ajustes y reportes contables, flujo de la información desde las diferentes áreas fuente al área contable, conciliaciones de información entre las diferentes áreas del FOMAG y la información tanto del sistema financiero como de las bases de datos en Excel que soportan los saldos.

#### **2.1.2. Opinión Estados Contables – Con salvedades**

Verificados los estados financieros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a 31 de diciembre de 2021, se establece que presentan razonablemente la situación financiera, excepto por las incorrecciones materiales que se presentan en las cuentas 1384 y 2701, ya que se considera que se han vulnerado los procesos contables y jurídicos de recuperación de cartera del Fondo, lo que dificulta la precisa y oportuna revelación de la información e inconsistencia en la información de provisión de procesos judiciales, de arbitraje, jurisdiccionales y especiales.

Es de aclarar que del total de las cuentas revisadas en el activo, pasivo, patrimonio ingresos y gastos, solo dos de ellas presentaron hallazgos significativos, mientras que las demás cuentas evaluadas presentan un buen tratamiento por parte del Fondo, por lo cual se determina establecer una opinión contable con salvedades, acorde con lo señalado en la Guía de auditoría Financiera, cuando las

incorrecciones evidenciadas individualmente o de forma agregada son materiales, pero no generalizadas en los estados financieros.

### Análisis financiero

Los activos del FOMAG, al cierre de 2021, presentaron un saldo por \$4.720.527.450.192,42, donde las cuentas más representativas son Efectivo y Equivalentes de Efectivo, por \$4.154.102.894.896,75, equivalente al 88,00%, que es la cuenta más grande que se presenta dentro del Fondo. Las cuentas por cobrar presentan un valor de \$453.224.235.364,31, equivalente al 9,60%; Otros Activos por \$113.200.319.931,36, equivalente al 2,40%. Es así como está constituido el activo del Fondo, presentando solo en la cuenta de Efectivo y Equivalentes de efectivo un aumento del 52,50%, mientras que las otras cuentas relacionadas disminuyeron, las Cuentas por Cobrar en -35,94% y Otros Activos en -40,89%. La cuenta de inversiones presentó saldo en cero, en razón a lo estipulado en el Decreto 2020 de 2019, que autorizó la venta de TES.

Los pasivos ascendieron a \$3.501.095.286.066,56, donde las cuentas más representativas son Cuentas por Pagar por \$620.725.788.716,1, equivalente al 17,73%; Provisiones diversas por \$953.958.725.722,27, equivalente al 27,25% y Otros Pasivos por \$1.926.410.771.628,19, que equivale al 55,02%. Las Cuentas por Pagar disminuyeron en -22,69%, las Provisiones en -28,56% y Otros Pasivos fue la única cuenta que se incrementó (137,41%).

El patrimonio presenta un saldo por \$1.219.432.164.125,86 y en la vigencia 2021 presentó utilidad en el ejercicio, por las recuperaciones del deterioro de las cuentas por cobrar y otras depuraciones en créditos judiciales y procesos judiciales, lo cual sustenta el saldo al cierre de esta vigencia.

Las cuentas de orden acreedoras están representadas principalmente por el saldo del cálculo actuarial de pensiones y de cesantías, que para 2021 se registra por \$177.460.208.768.970,00, así como el reconocimiento del pasivo contingente por procesos judiciales.

### Cuadro No. 21 Estado de la Situación Financiera

Cifras en pesos

Código	Nombre Cuenta	Periodo Actual 2021	Periodo Anterior 2020	Análisis Horizontal	Variación Absoluta	Análisis Vertical
<b>1</b>	<b>TOTAL, ACTIVO</b>	<b>4.720.527.450.192,42</b>	<b>3.622.959.249.862,00</b>	30,29%	1.097.568.200.330	100,00%
11	Efectivo y Equivalente al Efectivo	4.154.102.894.896,75	2.723.915.422.566,00	52,50%	1.430.187.472.331	88,00%
12	Inversiones e Instrumentos Derivados	0,00	0,00	0,00%	-	0,00%
13	Cuentas Por Cobrar	453.224.235.364,31	707.526.826.890,00	-35,94%	(254.302.591.526)	9,60%
19	Otros activos	113.200.319.931,36	191.517.000.406,00	-40,89%	(78.316.680.475)	2,40%
<b>2</b>	<b>PASIVO</b>	<b>3.501.095.286.066,56</b>	<b>2.949.721.905.736,19</b>	18,69%	551.373.380.330	100,00%

Código	Nombre Cuenta	Periodo Actual 2021	Periodo Anterior 2020	Análisis Horizontal	Variación Absoluta	Análisis Vertical
24	Cuentas por pagar	620.725.788.716,10	802.942.616.864,64	-22,69%	(182.216.828.149)	17,73%
27	Provisiones	953.958.725.722,27	1.335.363.848.047,87	-28,56%	(381.405.122.326)	27,25%
29	Otros pasivos	1.926.410.771.628,19	811.415.440.823,68	137,41%	1.114.995.330.805	55,02%
<b>3</b>	<b>PATRIMONIO</b>	<b>1.219.432.164.125,86</b>	<b>673.237.344.125,64</b>	<b>81,13%</b>	<b>546.194.820.000</b>	<b>100,00%</b>
31	Patrimonio de las Entidades del Gobierno	1.219.432.164.125,86	673.237.344.125,64	81,13%	546.194.820.000	100,00%
	<b>TOTAL, PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>4.720.527.450.192,42</b>	<b>3.622.959.249.861,83</b>	<b>30,29%</b>	<b>1.097.568.200.331</b>	<b>100,00%</b>
<b>8</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>
83	Deudoras de Control	100.012.947.533,52	160.642.055.476,72	-37,74%	(60.629.107.943)	0,00%
89	Deudoras de Control (Cr)	- 100.012.947.533,52	-160.642.055.476,72	-37,74%	60.629.107.943	0,00%
<b>9</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<b>-1,81</b>	<b>0,00</b>			<b>0,00%</b>
91	Pasivos Contingentes	177.460.208.768.970,00	182.276.576.865.697,00	-2,64%	(4.816.368.096.727)	0,00%
93	Acreedoras de control	1.926.410.771.628,19	1.125.903.590.321,17	71,10%	800.507.181.307	0,00%
99	Acreedoras por contra (Db)	-179.386.619.540.600,00	-183.402.480.456.018,00	-2,19%	4.015.860.915.418	0,00%

Fuente: Información suministrada por el FOMAG  
 Elaboró: Equipo Auditor

## Estado de resultados

Los ingresos del FOMAG, al cierre de 2021, ascendieron a \$1.078.357.860.940,57 y presentaron una disminución del -42,31% con respecto al 2020. Es de aclarar que el Fondo, en sus últimos años, ha presentado una tendencia a la baja de sus ingresos, dado que su recuperación de cartera no es sólida. Los gastos al cierre de 2021 alcanzaron \$1.078.357.860.940,57 y están representados, principalmente, por el Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones, esta última cuenta aumentó significativamente en razón a la depuración de los depósitos judiciales.

## Cuadro No. 22 Ingresos y Gastos 2020

Cifras en pesos

Código	Nombre Cuenta	Periodo Actual 2021	Periodo Anterior 2020	Análisis Horizontal	Variación Absoluta	Análisis Vertical
<b>4</b>	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>1.078.357.860.940,57</b>	<b>1.869.223.450.408,00</b>	<b>-42,31%</b>	<b>(790.865.589.467)</b>	<b>100,00%</b>
48	Otros Ingresos	1.078.357.860.940,57	1.869.223.450.408,00	-42,31%	(790.865.589.467)	100,00%
<b>5</b>	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>1.078.357.860.940,57</b>	<b>1.869.223.450.408,00</b>	<b>-42,31%</b>	<b>(790.865.589.467)</b>	<b>100,00%</b>
51	De Administración y Operación	62.301.861.984,00	61.314.695.388,00	1,61%	987.166.596	5,78%
53	Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones.	391.043.934.900,30	1.221.873.140.065,00	-68,00%	(830.829.205.165)	36,26%
58	Otros Gastos	151.766.346.840,02	455.865.715.852,00	-66,71%	(304.099.369.012)	14,07%
<b>59</b>	<b>Cierre de Ingresos Gastos y Costos</b>	<b>473.245.717.216,25</b>	<b>130.169.899.103,00</b>	<b>263,56%</b>	<b>343.075.818.113</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG  
 Elaboró: Equipo Auditor



## Estado de cambios en el patrimonio

Los cambios presentados en el patrimonio del FOMAG, al cierre de 2021, se presentan a continuación:

**Cuadro No. 23 Estado de Cambios en el patrimonio**

Cifras en pesos

Descripción	Valor
Capital Fiscal	3.295.434.596.471
Resultado Ejercicios Anteriores	- 2.549.248.149.561
Resultado del Ejercicio	473.245.717.216
Patrimonio	1.219.432.164.126

Fuente: Información suministrada por el FOMAG  
 Elaboró: Equipo Auditor

Como se explicó anteriormente, el patrimonio al cierre de 2021 fue positivo, en razón al registro de recuperaciones del deterioro de las cuentas por cobrar y otras depuraciones en créditos judiciales y procesos judiciales, que condujeron a un resultado del ejercicio positivo.

## Muestra contable

Teniendo en cuenta el análisis financiero realizado, el análisis de riesgos y controles y la materialidad cuantitativa y cualitativa contable estimada en la fase de planeación, se realizaron pruebas de auditoría sobre las siguientes subcuentas contables.

**Cuadro No. 24 Muestra Contable**

Cifras en pesos

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	%
<b>1</b>	<b>ACTIVO TOTAL</b>	<b>4.720.527.450.192,42</b>	
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES	4.154.102.894.896,75	
11.10	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	1.530.993.118.260,49	88,00%
1.1.32	EFFECTIVO DE USO RESTRINGIDO	18.503.316.610,28	
1.1.33	EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	2.604.606.460.025,98	
12	INVERSIONES INSTRUMENTOS DERIVADOS	-	
13	CUENTAS POR COBRAR	453.224.235.364,31	9,60%
1.3.84	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	696.087.330.359,26	
1.3.86	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	- 243.459.551.872,95	
1.3.38	SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES A FAVOR DE LA ENTIDAD	596.456.878,00	
19	OTROS ACTIVOS	113.200.319.931,36	2,40%
1.9.08	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	-	
1.9.09	DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA	113.200.319.931,36	
<b>2</b>	<b>PASIVO TOTAL</b>	<b>3.501.095.286.066,56</b>	
2.4	CUENTAS POR PAGAR	620.725.788.716,10	17,73%



CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	%
2.4.07	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS	626.054.511,04	
24.36	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	5.649.642.076,79	
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES	238.946.965.534,65	
2.4.90	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	375.503.126.593,62	
2.7	PROVISIONES	953.958.725.722,27	
2.7.01	LITIGIOS Y DEMANDAS	628.863.054.407,83	27,25%
2.7.90	PROVISIONES DIVERSAS	325.095.671.314,44	
2.9	OTROS PASIVOS	1.926.410.771.628,19	
2.9.02	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN	1.926.410.771.628,19	55%
<b>3</b>	<b>PATRIMONIO</b>	<b>1.219.432.164.125,86</b>	
3.1.05	CAPITAL FISCAL	3.295.434.596.470,66	270%
3.1.09	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	- 2.549.248.149.561,05	-209%
3.1.10	RESULTADO DEL EJERCICIO	473.245.717.216,25	39%
4	INGRESOS	1.078.357.860.940,57	
4.8	OTROS INGRESOS	1.078.357.860.940,57	
4.8.02	FINANCIEROS	18.031.601.734,99	100%
4.8.08	INGRESOS DIVERSOS	1.060.326.259.205,58	
5	GASTOS	1.230.124.207.780,59	
5.1	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	62.301.861.984,00	
5.1.11	GENERALES	62.301.861.984,00	5,06%
5.3	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	694.576.628.580,34	
5.3.47	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	92.002.115.879,65	56,46%
5.3.68	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	299.041.819.020,65	
5.8	OTROS GASTOS	151.766.346.840,02	
5.8.02	COMISIONES	1.513.484.229,95	
5.8.04	FINANCIEROS	58.403.109.858,51	12,34%
5.8.90	GASTOS DIVERSOS	91.849.752.751,56	
5.9	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	473.245.717.216,25	
5.9.05	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	473.245.717.216,25	38,47%
<b>8</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>-</b>	
8.1	ACTIVOS CONTINGENTES	135.563.960,00	
8.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	135.563.960,00	
8.3	DEUDORAS DE CONTROL	99.877.383.573,52	
8.3.90	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	99.877.383.573,52	
8.9	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	- 100.012.947.533,52	0,00%
8.9.05	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	- 135.563.960,00	
8.9.15	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	- 99.877.383.573,52	
<b>9</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<b>0,81</b>	
9.1	PASIVOS CONTINGENTES	177.460.208.768.972,00	
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	1.454.344.116.822,82	
9.1.90	OTROS PASIVOS CONTINGENTES	176.005.864.652.149,00	
9.3	ACREEDORAS DE CONTROL	1.926.410.771.628,19	
9.3.08	RECURSOS ADMINISTRADOS EN NOMBRE DE TERCEROS	1.926.410.771.628,19	
9.3.90	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL	-	0,00%
9.9	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	- 179.386.619.540.599,00	
9.9.05	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB)	- 177.460.208.768.971,00	

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 31 DE DICIEMBRE DE 2021	%
9.9.15	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)	- 1.926.410.771.628,19	

Fuente: Información extraída de la página web de la Contaría General de la Nación - CHIP

Elaboró: Equipo Auditor.

### 2.1.3. Principales resultados contables

Las conclusiones principales de las cuentas revisadas son:

#### Efectivo y Equivalentes de Efectivo E Inversiones

Se verificaron los soportes documentales y los registros contables de las cuentas bancarias Corrientes, de Ahorros, los Fondos de Inversión Colectiva, Depósitos en Instituciones Financieras y Efectivo de uso Restringido. Se evidenció que los procedimientos de conciliaciones se realizan oportunamente. La cuenta 1110, depósitos en instituciones financieras, no presentó anomalías en la ejecución de los recursos y su tratamiento contable fue óptimo, al igual que con la cuenta 1132, Efectivo de uso restringido; es de aclarar que al igual que en la vigencia 2020, en esta vigencia, la cuenta 1201- Inversiones de Administración de Liquidez, no presentó saldo al cierre de la vigencia, debido a la emisión de títulos de tesorería - TES-clase B.

#### Cuotas cuentas por cobrar

Se verificaron los soportes documentales y los registros contables, correspondientes a las cuentas por cobrar cuotas partes pensionales y otras cuentas por cobrar relacionadas por sanción mora a entes territoriales, pasivo corriente y aportes SGP - convenios, así como el deterioro estimado en el periodo. Es de aclarar que, aunque las cuentas por cobrar estén disminuyendo, el deterioro que presentan por cuentas de cobro sanción mora, pasivo cesantías decreto 3752, Otras Cuentas por Cobrar, Deudas pasivos Prestacional, Cuotas partes Pensionales, Cuotas de afiliación e Intereses pasivo prestacional, del total de las cuentas por cobrar estos 4 rubros representan el 52,16% de las cuentas por cobrar y un deterioro de la cartera en aumento, el cual genera incertidumbre en el tratamiento de las cuentas por cobrar por parte del Fondo y que con el tiempo se ha convertido en una cartera irrecuperable.

#### Cuentas por Pagar

Las obligaciones pagadas por terceros, corresponden a las cuentas por pagar por concepto de embargos de procesos judiciales en contra del FOMAG, sobre cuentas bancarias del Ministerio de Educación Nacional-MEN. Durante el 2021, se llevó a cabo proceso de conciliación mensual con el MEN, se han revisado las

conciliaciones para rechazos y no cobros, cuentas por pagar proveedores y comisiones, en las cuales no se presentan debilidades al final de la ejecución de la vigencia.

### **Provisiones**

Las provisiones de Litigios y Demandas, a 31 de diciembre de 2021, presentan un saldo por \$659.221.792.924.47. Este saldo corresponde a 16.580 procesos judiciales, clasificados como “Probables” por la Unidad de Defensa Judicial del FOMAG. Los procesos judiciales clasificados como “Eventuales”, son revelados en la cuenta del pasivo contingente 912090- litigios y mecanismos alternativos de solución, la cual presentó saldo por \$1.454.344.116.822,82, al cierre de 2021.

### **Otros Pasivos**

La cuenta de otros pasivos del Fondo, a 31 de diciembre de 2021, presentó un saldo final de \$1.926.410.771.628,19. Está constituida por los aportes y pagos realizados por concepto de pensión, como también la pérdida por rendimientos de fondos de inversión colectiva y dentro de su tratamiento contable y financiero no se encontraron incorrecciones materiales en el registro y ejecución de los recursos.

### **Patrimonio**

Se verificaron los registros de los aportes y pagos efectuados en la cuenta de capital fiscal según lo ejecutado en el presupuesto para la vigencia 2021, teniendo en cuenta la reclasificación de los recursos de pensiones, concluyendo que no se observaron incorrecciones que afecten la razonabilidad de la información presentada en los estados financieros. El patrimonio del FOMAG al cierre de 2020, presenta saldo positivo por \$1.219.432.164.126, en razón al registro de las cuentas por cobrar por sanción mora a entidades territoriales, así como las recuperaciones del deterioro de las cuentas por cobrar y otras depuraciones que se efectuaron sobre los créditos judiciales y procesos judiciales.

### **Ingresos**

Verificado el grupo cuatro, el cual representa los ingresos de la entidad, donde se analizaron las variaciones que tuvieron las cuentas durante la vigencia 2021 y se conocieron los depósitos a la vista y las cuotas partes pensionales, al ser cruzados con sus contrapartidas cuadran de manera adecuada y no afectan el registro contable.

## **Gastos**

Los gastos del FOMAG para la vigencia 2021, que se presentaron en los estados financieros, fueron examinados sin que se presentaran observaciones o variaciones en las cuentas debido a que su proceso es óptimo, el cual no presenta diferencias en su ejecución y/o en sus saldos contable.

## **Operaciones Recíprocas**

Las Operaciones Recíprocas del Fondo, cumplen con lo determinado por la Contaduría General de la Nación, respecto a la circularización y conciliación de las Operaciones Recíprocas entre las diferentes entidades del Estado, en las cuales, de llegar a existir una eventualidad para las conciliaciones de dichas operaciones, se debe aclarar con la entidad solicitante, dado que el Fondo no presenta dichos procesos y en los saldos reportados en el sistema CHIP, el saldo de sus operaciones es cero. El Patrimonio Autónomo Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio no reporta y no debe ser reportado por operaciones recíprocas, conforme lo indicado en el instructivo 001 del 04 de diciembre de 2020 y 24 de diciembre 2021.

## **2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL**

### **2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal**

El examen de las cifras presupuestales, reportadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, se basó en la evaluación soportada en pruebas selectivas que evidencian las cifras y revelaciones del resultado definitivo de la ejecución presupuestal de la vigencia 2021. Por ser una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, el FOMAG no hace parte del Presupuesto General de la Nación, por tanto, está sujeta a lo dispuesto en la Ley 91 de 1989 y al Manual de Presupuesto adoptado por el Fondo.

Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

## **Materialidad cuantitativa**

En la determinación de la Materialidad Presupuestal, se seleccionó la base de los Gastos Ejecutados, teniendo en cuenta, que revela los recursos comprometidos y desembolsados por el FOMAG, permitiendo de esta manera reflejar el gasto en desarrollo de su misión.

Con relación a la materialidad, se tomó como base el valor total de los gastos ejecutados de la vigencia 2021 por \$14.138.554.488.005 y a partir de los criterios evaluados se decide aplicar un porcentaje del 2,08%, dando el siguiente resultado: Materialidad de Planeación \$294.081.933.351, error tolerable \$220.561.450.013, equivalente al 75% de la materialidad de planeación y un resumen de diferencia por \$8.822.458.001, lo correspondiente a un 3%.

### **Materialidad cualitativa**

- Relacionada con clasificación, revelación, o presentación.

Clasificación de los rubros presupuestales que afecte la programación inicial y que no cumpla con la normatividad dispuesta para la ejecución presupuestal.

- Relacionada con circunstancias.

Que se verifique una operación que no cumpla la normatividad dispuesta para la ejecución presupuestal.

### **2.2.2. Opinión presupuestal**

Opinión Razonable:

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG versión 3 y demás normas aplicables, se concluye que el presupuesto fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable descrita.

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

Los resultados presentados a continuación, corresponden a la evaluación de los aspectos presupuestales del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG:

### **Programación y Asignación Inicial**

El artículo 7° de ley 91 de 1989 consagró que, en el contrato de fiducia mercantil, se debía prever la existencia de un Consejo Directivo, el cual tiene como una de sus funciones *“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.”*

De acuerdo con el Decreto 1805 de 2020, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021, se asignó al Ministerio de Educación

Nacional recursos que fueron transferidos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por \$11.312.787.910.056.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional, conforme a la Ley 715 de 2001, aprobó recursos por \$2.718.308.593.181, de fuente Sistema General de Participación. También, inicialmente se destinaron recursos por Sanción por Mora por \$331.369.000.000, formando parte del presupuesto de ingresos y gastos más sanción por mora, vigencia 2021, por \$14.362.465.503.237.

Para efectos legales y administrativos, fue aprobado por Consejo Directivo del FOMAG la desagregación del presupuesto anual de Ingresos y Gastos más sanción por mora para la vigencia 2021, mediante el Acuerdo No.1 del 27 de enero del 2021.

Para la validación de la apropiación inicial del presupuesto del FOMAG, se analizó y verificó el acuerdo de aprobación desagregación del presupuesto, frente a los recursos transferidos por el MEN y la Ejecución Presupuestal, teniendo en cuenta como criterio lo establecido en el Manual de Presupuesto del FOMAG, el cual regula el manejo del presupuesto de ingresos y gastos en la programación, aprobación, modificación y ejecución presupuestal. Una vez revisado el acuerdo y soportes que conforman la apropiación inicial, se evidencia que cumplen con los lineamientos y directrices del Manual presupuestal.

### **Modificaciones presupuestales**

Para la verificación de las modificaciones presupuestales, presentadas en los ingresos y gastos más sanción por mora en la vigencia 2021, se analizó un (1) acuerdo de aprobación de traslado entre rubros y dos (2) acuerdos de adición y modificación presupuestal.

De acuerdo con lo anterior, se analizó los siguientes Acuerdos y actos administrativos:

1. Mediante el Decreto 473 del 12 de mayo de 2021, se ordenó la emisión, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), de "Títulos de Tesorería (TES) Clase B", para ser destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías, causadas a diciembre de 2019 a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio–FOMAG, por \$340.000.000.000. Dicha adición y modificación fue aprobada para el presupuesto de los recursos sanción por mora, mediante el Acuerdo No. 2 de 2021 por \$158.356.801.831.
2. Mediante el Acuerdo No. 3 de 2021, se aprobó el traslado presupuestal por \$48.122.308.000, del rubro "Contratos de Servicios Médicos" al rubro



“Auxilios, indemnizaciones y seguros”, para atender pagos por concepto de incapacidades.

3. Mediante el Decreto 1738 del 16 de diciembre de 2021, se reconoció como deuda pública las obligaciones de pago originados en el Proceso Liquidatorio Administrativo o por vía Judicial, de los Contratos de Salud del FOMAG, ejecutados durante la vigencia 2012 a 2017 por \$274.034.966.143. Los recursos fueron aprobados bajo el Acuerdo No.4, mediante la adición y modificación del presupuesto de ingresos y gastos del FOMAG, para atender pagos por concepto de los procesos laudo arbitrales de las regiones 1 y 4.

Por lo anterior, verificadas las modificaciones presupuestales en un 100% contra los acuerdos y los actos administrativos que lo soportan, se estableció que el presupuesto total de ingresos y gastos más sanción por mora, presentó modificaciones por \$432.391.767.974, para un monto definitivo de Ingresos y Gastos más sanción por mora de \$14.794.857.271.211. Las anteriores modificaciones presupuestales se encuentran soportadas y justificadas mediante acuerdos aprobados y expedidos por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y concuerda con lo reflejado en la ejecución presupuestal de la vigencia 2021.

Ahora bien, al revisar la ejecución presupuestal de ingresos de la vigencia 2021, se encontraron inconsistencias de clasificaciones de rubros presupuestales y la no incorporación de recursos al presupuesto de ingresos, como también rubros sin códigos presupuestales, lo que se validó como hallazgo.

## Ejecución Presupuestal

### Ejecución Presupuestal de Ingresos

Durante la vigencia 2021, el presupuesto de ingresos del Fondo presentó un recaudo del 97,2% (\$14.374.990.410.380), donde los “*Recursos para transferir al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, previa revisión faltante de cesantías*” recaudó el 100% de la apropiación definitiva y el rubro “*Fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio de pensiones*” recaudó el 99%. El rubro con menos participación en el recaudo fueron los recursos asignados al Sistema General de participaciones con un 90%. Para esta vigencia le FOMAG dejó de recaudar \$541.584.988.388.

**Cuadro No. 25 Ejecución Presupuestal de Ingresos vigencia 2021-FOMAG**

Cifras en Pesos

Descripción Rubros	Presupuesto Definitivo	% Participación Monto Definitivo	Total Recaudo	Saldo Por Recaudar	% Ejecución
Total Apropriación Decreto Liquidación 1805 del 31 diciembre de 2020	11.586.822.876.199	78,3%	11.445.132.255.676	141.690.620.523	99%



Descripción Rubros	Presupuesto Definitivo	% Participación Monto Definitivo	Total Recaudo	Saldo Por Recaudar	% Ejecución
<b>1.RECURSOS PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, PREVIA REVISION FALTANTE DE CESANTIAS</b>	<b>1.132.843.115.770</b>	<b>7,7%</b>	<b>1.132.843.115.770</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
<i>Recursos Corrientes Nación</i>	<b>1.132.843.115.770</b>		<b>1.132.843.115.770</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
Recursos aporte Nación, corte de cuentas para Cesantías.	1.132.843.115.770		1.132.843.115.770	0	100%
<b>2.FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (DE PENSIONES)</b>	<b>8.251.853.462.691</b>	<b>55,8%</b>	<b>8.192.571.722.501</b>	<b>59.281.740.190</b>	<b>99%</b>
<i>Recursos Corrientes Nación</i>	<b>7.196.496.357.190</b>		<b>7.196.496.357.190</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
El 12% de aporte patronal adicional para salud y pensiones de la Ley 812 de 2003.	1.041.633.125.331		1.041.633.125.331	0	100%
Aporte Revisión corte de cuentas Nación para Pensiones.	6.154.863.231.859		6.154.863.231.859	0	100%
<i>Rentas Parafiscales</i>	<b>1.055.357.105.501</b>		<b>996.075.365.312</b>	<b>59.281.740.190</b>	<b>94%</b>
El 12 % de cada mesada pensional, incluidas las adiciones, como aporte de los pensionados.	432.908.602.866		399.499.874.853	33.408.728.013	92%
El 4% del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo	593.025.601.914		582.069.255.900	10.956.346.014	98%
Cuotas personales de inscripción equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado y una tercera parte de sus posteriores aumentos	29.422.900.722		14.506.234.559	14.916.666.163	49%
<b>3.FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (NO DE PENSIONES) - SALUD</b>	<b>2.202.126.297.738</b>	<b>14,9%</b>	<b>2.119.717.417.406</b>	<b>82.408.880.332</b>	<b>96%</b>
<i>Recursos Corrientes Nación</i>	<b>583.623.031.935</b>		<b>583.623.031.935</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
El 12% de aporte patronal adicional para salud y pensiones de la Ley 812 de 2003.	583.623.031.935		583.623.031.935	-	100%
<i>Rentas Parafiscales</i>	<b>1.618.503.265.803</b>		<b>1.262.863.124.201</b>	<b>355.640.141.602</b>	<b>78%</b>
El 12 % de cada mesada pensional, incluidas las adiciones, como aporte de los pensionados.	722.006.856.209		666.287.633.911	55.719.222.298	92%
Cuotas personales de inscripción equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado y una tercera parte de sus posteriores aumentos	29.435.841.537		14.506.234.559	14.929.606.979	49%
El 4% del sueldo mensual del personal afiliado al Fondo	593.025.601.914		582.069.255.731	10.956.346.183	98%
Recurso Laudo Arbitral Ley de Presupuesto 2063 de 2020 Artículo 110	274.034.966.143		273.231.261.270	803.704.873	
<b>4.SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGUN APROPIACION DISTRIBUCION MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL</b>	<b>2.718.308.593.181</b>	<b>18,4%</b>	<b>2.440.132.352.872</b>	<b>399.894.367.865</b>	<b>90%</b>
Salud: El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	522.470.380.926		474.866.324.331	47.604.056.595	91%
Pensión: El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	737.709.023.141		667.779.132.013	69.929.891.128	91%
Cesantías: El equivalente a una doceava (8.33%) anual liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.	1.458.129.189.114		1.175.768.768.972	282.360.420.142	81%
Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros	-		109.898.204.961		0%
Rendimientos de Inversión	-		11.819.922.595		0%
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>14.305.131.469.380</b>	<b>97%</b>	<b>13.885.264.608.549</b>	<b>541.584.988.388</b>	<b>97,1%</b>
<b>5. SANCIÓN POR MORA (Ley 1955 de 2019 y Decreto 2020 de 2019) y el Decreto 473 del 12 de mayo de 2021</b>	<b>489.725.801.831</b>	<b>3%</b>	<b>489.725.801.831</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS MAS SANCION POR MORA</b>	<b>14.794.857.271.211</b>	<b>100%</b>	<b>14.374.990.410.380</b>	<b>541.584.988.388</b>	<b>97,2%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor

## Ejecución Presupuestal de Gastos

En la apropiación definitiva del gasto, se evidencia que los recursos destinados a “Prestación Económica” tienen una participación del 77,2% (\$11.421.023.413.473), recursos que se encuentran asignados para atender las mesadas pensionales del 2021 por \$8.902.453.081.486, es decir, el 78% de las prestaciones económicas estas destinados a pensiones por jubilación, vejez, invalidez, sustitución y reliquidación. Así mismo, los recursos con menor cuantía en la apropiación definitiva del gasto son los recursos por concepto de “Sanción por Mora”, con un 3% y un 1,3% de los “Gastos de Administración”.

**Cuadro No. 26 Ejecución Presupuestal de Gastos vigencia 2021 – FOMAG**

Cifras en Pesos

Descripción de Rubros	Apropiación Final 2021	% Participación Apropiación Final	Compromisos CRP	Total Obligación	Total Pagos	% Ejecutado
<b>Prestación de Servicios Médico-Asistenciales</b>						
- Contratos de Servicios Médicos. (Nota 15)	1.995.665.910.548	13,5%	1.881.014.758.457	1.829.054.630.676	1.816.958.980.790	92%
Defensor del Usuario en Salud (Nota 15)	3.271.070.983	0,0%	-	-	-	0%
Implementación Decreto 1655 (Nota 15)	91.137.791.078	0,6%	45.809.107.200	12.784.995.057	5.639.593.419	14%
- Auxilios, Indemnizaciones y Seguros. (Nota 16)	95.256.937.580	0,6%	74.524.511.954	74.524.511.954	74.524.511.954	78%
- Adress (Nota 17)	231.150.957.084	1,6%	212.551.718.228	212.551.718.228	212.551.718.228	92%
- Sentencias y Conciliaciones (Nota 18)	278.652.833.864	1,9%	273.231.261.270	273.231.261.270	273.231.261.270	98%
<b>Total Prestaciones de Servicios Médico-Asistenciales</b>	<b>2.695.135.501.137</b>	<b>18,2%</b>	<b>2.487.131.357.109</b>	<b>2.402.147.117.185</b>	<b>2.382.906.065.661</b>	<b>89,1%</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación). (Nota 19)	8.902.453.081.486	60,2%	8.902.453.081.486	7.990.288.376.124	7.990.288.376.124	90%
- Cesantías Definitivas. (Nota 20)	750.008.893.730	5,1%	750.008.893.730	219.295.854.601	219.295.854.601	29%
- Cesantías Parciales. (Nota 21)	1.457.984.888.710	9,9%	1.457.984.888.709	672.604.415.726	672.604.415.726	46%
- Intereses sobre Cesantías. (Nota 22)	310.576.549.547	2,1%	188.493.929.332	188.493.929.332	188.493.929.332	61%
<b>Total Prestaciones Económicas</b>	<b>11.421.023.413.473</b>	<b>77,2%</b>	<b>11.298.940.793.257</b>	<b>9.070.682.575.783</b>	<b>9.070.682.575.783</b>	<b>79%</b>
Gastos de Comisión Fiduciaria y Otros Gastos Administrativos		-				
- Comisión Contrato de Fiducia (Nota 23)	62.301.861.987	0,42%	62.301.861.984	62.301.861.984	59.451.323.004	100%
- Renovación licencias Oracle (Cláusula 6, literal F del Orosí al Contrato de Fiducia de 2006)	49.384.608	0,0003%	49.384.608	41.499.670	41.499.670	84%
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación (Nota 24)	6.364.947.488	0,04%	5.949.176.952	3.799.027.989	3.799.027.989	60%
- Defensa Judicial Procesos Judiciales (Nota 25)	8.693.890.198	0,06%	5.343.682.205	4.976.072.331	4.949.326.787	57%
- Actualización cálculo actuarial	112.640.000	0,001%	85.000.000	-	-	0%
- Modulo de pensiones (Nota 26)	6.749.495.914	0,05%	6.611.895.976	959.710.271	892.146.668	14%
- Deuda Embargos MEN	104.700.334.576	0,71%	52.653.953.172	52.653.953.172	52.653.953.172	50%
<b>Total Gastos de Administración</b>	<b>188.972.554.771</b>	<b>1,3%</b>	<b>132.994.954.897</b>	<b>124.732.125.417</b>	<b>121.787.277.290</b>	<b>66%</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>14.305.131.469.380</b>	<b>97%</b>	<b>13.919.067.105.263</b>	<b>11.597.561.818.385</b>	<b>11.575.375.918.734</b>	<b>81%</b>
Sanción por Mora Ley 1955 y Decreto 2020 de 2019 y el Decreto 473 del 12 de mayo de 2021 (Nota 27)	489.725.801.831	3%	219.487.382.742	219.487.382.742	219.487.382.742	45%
<b>Total Sanción por Mora Ley 1955 de 2019 y Decreto 2020 de 2019</b>	<b>489.725.801.831</b>	<b>3%</b>	<b>219.487.382.742</b>	<b>219.487.382.742</b>	<b>219.487.382.742</b>	<b>45%</b>
<b>PRESUPUESTO DE GASTOS MAS SANCION POR MORA</b>	<b>14.794.857.271.211</b>	<b>100%</b>	<b>14.138.554.488.005</b>	<b>11.817.049.201.127</b>	<b>11.794.863.301.476</b>	<b>80%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor

Los compromisos presupuestales del FOMAG ascendieron a \$14.138.554.488.005, obligando el 80% al cierre de la vigencia 2021, \$11.817.049.201.127; dejando sin comprometer \$656.302.783.207. Durante la vigencia, los gastos por concepto de “*Prestaciones de Servicios Médicos-Asistenciales*” tuvieron una ejecución del 89,1% (\$2.402.147.117.185), mostrando mayor impacto en el rubro de “*Contratos de Servicios Médico-Asistenciales*”, con una ejecución de \$1.829.054.630.676 (recursos destinados a pagos por cápita, alto costo, promoción y prevención, salud ocupacional, consultorías y tutelas).

El rubro “*Prestaciones Económicas*” ejecutó un 79%, correspondiente a \$9.070.682.575.783; dicha ejecución se ve reflejada en los recursos por pensión, jubilación, vejez, invalidez, sustitución y reliquidación por \$7.990.288.376.124. Para los recursos por concepto “*Gastos de Comisión Fiduciaria y Otros Gastos Administrativos*”, tan solo se ejecutó el 66% de los recursos asignados y el rubro “*Sanción por Mora*” ejecutó un 45% de lo apropiado.

Dado lo anterior, para corroborar la información presentada en la ejecución presupuestal del gasto, se realizó una verificación entre el valor total de los compromisos y el valor total pagado que refleja al cierre presupuestal, frente a la base que lo componen para cada uno de los rubros, la cual arrojó diferencias encontradas en la ejecución presupuestal y el valor total de la constitución de compromisos y pagos, lo que se validó como hallazgo.

### Muestras de la Ejecución Presupuestal

- **Muestra de Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación)**

De acuerdo con la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia, se tomaron las obligaciones adquiridas en el rubro de pensiones mediante una muestra aleatoria, arrojando 46 comprobantes, representados de la siguiente manera:

**Cuadro No. 27 Comprobantes de Pensiones pagadas vigencia 2021**

MES	No. COMPROBANTE
Enero	202101310169639, 202101310108215, 202101310050950, 202101310050951, 202101310169664, 202101310169665, 202101310169667
Febrero	202102280028528, 202102280028529, 202102280181045, 202102280164802, 202102280150878, 202102280150879, 202102280099378, 202102280099377, 202102280099379
Abril	202104300058066, 202104300129496, 202104300028082, 202104300215893, 202104300215894, 202104300215892, 202104300215895
Mayo	202105310099587, 202105310099623, 202105310108770, 202105310170463, 202105310082144, 202105310082145, 202105310159818, 202105310159806, 202105310170555, 202105310170554, 202105310170553

MES	No. COMPROBANTE
Junio	202106300133500, 202106300133501
Julio	202107310206821, 202107310206827
Agosto	202108310058065, 202108310058066, 202108310191371, 202108310191398
Septiembre	202109300109733, 202109300109728
Octubre	202110310218433, 202110310218415

Elaboró: Equipo auditor

Para esta muestra, se verificó que los comprobantes cumplieran con los lineamientos y directrices, acordes con lo indicado en el Manual de presupuesto del FOMAG versión 3 y la norma aplicable con respecto al cumplimiento de los términos de reconocimiento pensional.

Ahora bien, como resultado de la revisión de los comprobantes, se encontraron inconsistencias que se validaron como hallazgo, tales como:

- Deficiencias en el control y seguimiento de los procedimientos establecidos y de los términos para trámites de reconocimiento y pago de pensiones.
- Deficiencias en los controles frente al cumplimiento de los términos para el pago de los fallos de pensión, debido a que se dieron respuestas por fuera del término de 10 meses, conllevando a pagar interés de usura.

#### • **Muestra de Cesantías Parciales y Definitivas**

La muestra de Cesantías parciales y definitivas se definió con base a los compromisos adquiridos durante la vigencia 2021, presentados en la ejecución presupuestal del gasto y sus soportes de composición real. Dicha composición fue tomada mediante una muestra aleatoria, donde se determinó 56 muestras para cesantías parciales y 33 muestras para Cesantías definitivas, representadas en voucher, tal como se detallan a continuación:

**Cuadro No. 28 Compromisos de Cesantías Definitivas de la vigencia 2021**

MES	ID VOUCHERS
Enero	12730
Febrero	12935
Marzo	13029, 13212, 13187, 13028, 13185
Abril	13317
Mayo	13899
Junio	13993
Agosto	14255, 14212
Septiembre	14348, 14393, 14419, 14494
Octubre	14554, 14647, 14658, 14704, 14783

MES	ID VOUCHERS
Noviembre	14802, 14826, 14913, 15031, 14904, 15090
Diciembre	1301, 15403, 15257, 15335, 15340, 15383

Elaboró: Equipo Auditor

**Cuadro No. 29 Compromisos de Cesantías Parciales de la vigencia 2021**

MES	ID VOUCHERS
Enero	12729, 12726, 12770
Febrero	12911, 12882, 12989
Marzo	13210, 13046, 13075, 13084
Abril	13317, 13318, 13332
Mayo	13530, 13500, 13592
Junio	13823, 13908, 13852, 13783, 13742
Julio	13955, 14039, 14064
Agosto	14140, 14191, 14201, 14256, 14300
Septiembre	14326, 14379, 14490
Octubre	13071, 14763, 14645, 14731, 14679, 14627, 14596
Noviembre	15035, 14807, 15093
Diciembre	1300, 14185, 15137, 15140, 15143, 15144, 15148, 15151, 15193, 15205, 15191, 15157

Elaboró: Equipo Auditor

Para esta muestra, se verificó que los comprobantes cumplieran con los lineamientos y directrices acordes a lo indicado en el Manual de presupuesto del FOMAG versión 3 y la norma aplicable con respecto al cumplimiento de los términos y de acuerdo a su análisis se evidenciaron deficiencias en el procedimiento de reconocimiento y pago de cesantías, lo que se validó como hallazgo.

- **Contractual**

Respecto de la gestión contractual para la Prestación de Servicios de Salud del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, se tuvo en cuenta el régimen jurídico aplicable de conformidad con su naturaleza (artículo 3 de la Ley 91 de 1989), como cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por una entidad fiduciaria. Por tanto, por mandamiento constitucional y legal la contratación del Fondo se rige por el derecho privado, los principios constitucionales y legales, así como adopta y aplica sus propios manuales y reglamentos en las diferentes fases del proceso contractual.

Para la vigencia 2021 se seleccionó una muestra de 7 contratos, cuya evaluación se adelantó conforme a la ejecución presupuestal del gasto de la misma vigencia, acorde con el rubro y código presupuestal asignado a los contratos de Prestación de Servicios de Salud y de auditoría.

En cumplimiento del objetivo, se realizaron las actividades de seguimiento y evaluación a los contratos de prestación de Servicios de Salud y la gestión integral del riesgo por parte de los Operadores de Salud, para con los afiliados y beneficiarios del FOMAG, concluyendo lo siguiente:

Que los controles operacionales consignados en la matriz de riesgos y controles para la vigencia 2021 y su implementación por las áreas relacionadas con la prestación de los servicios de salud, no han sido suficientes, ni han mostrado efectividad en ejecución de los contratos, teniendo en cuenta que las no conformidades, riesgos e incumplimiento de algunas obligaciones contractuales, en los componentes de salud, operativo y financiero, como lo muestran los informes de supervisión y auditoría, son repetitivas y permanecen en el tiempo, dejando en evidencia fallas en los controles diseñados frente a los riesgos identificados.

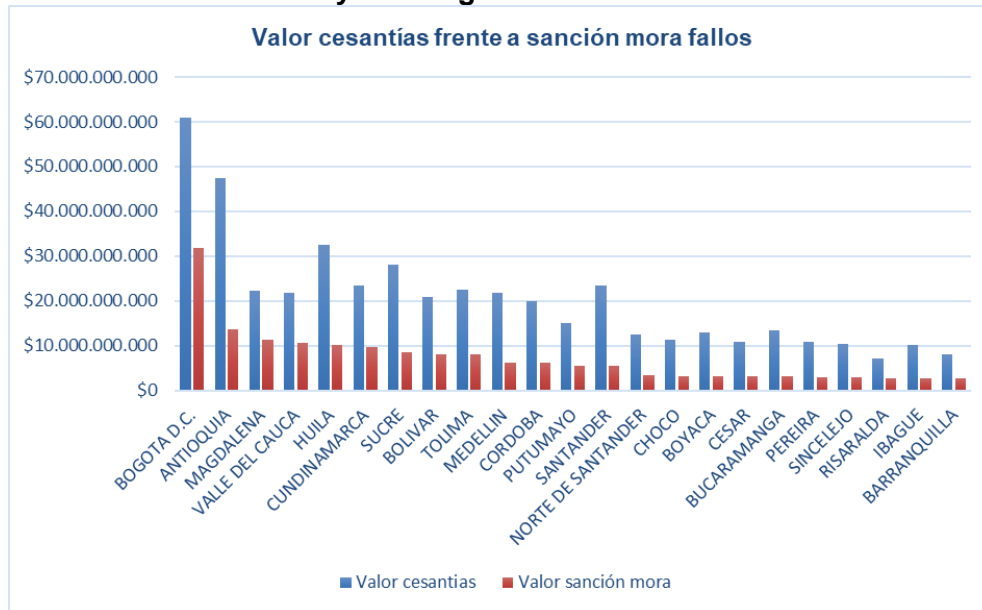
De la misma manera, se observaron debilidades en los controles operativos asociados a la liquidación de la cápita, denotando fallas en el control interno y autocontrol de parte de las áreas responsables de este.

Se determinó, además, que el FOMAG no dio total cumplimiento a la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0042 del 25 de agosto de 2020, por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información, que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la CGR, debido a que en relación con los informes de la gestión contractual y en ejecución de los contratos para la Prestación de Servicios de Salud y de auditoría analizados, se hicieron otrosíes de prorrogas, modificaciones de cláusulas contractuales, entre otros, que no fueron reportados. De la misma manera, no reportaron en el SIRECI formato F.5.5., los contratos realizados con Consorcios y Uniones Temporales, objeto de muestra.

- **Sanción por mora**

En los siguientes gráficos se visualiza el comparativo entre el valor pagado inicialmente por concepto de cesantías, frente al valor de los correspondientes pagos realizados durante la vigencia 2021 por concepto sanción mora. Para el efecto, se muestran, por cada modalidad de sanción mora, las entidades territoriales en que los pagos de las sanciones fueron mayores:

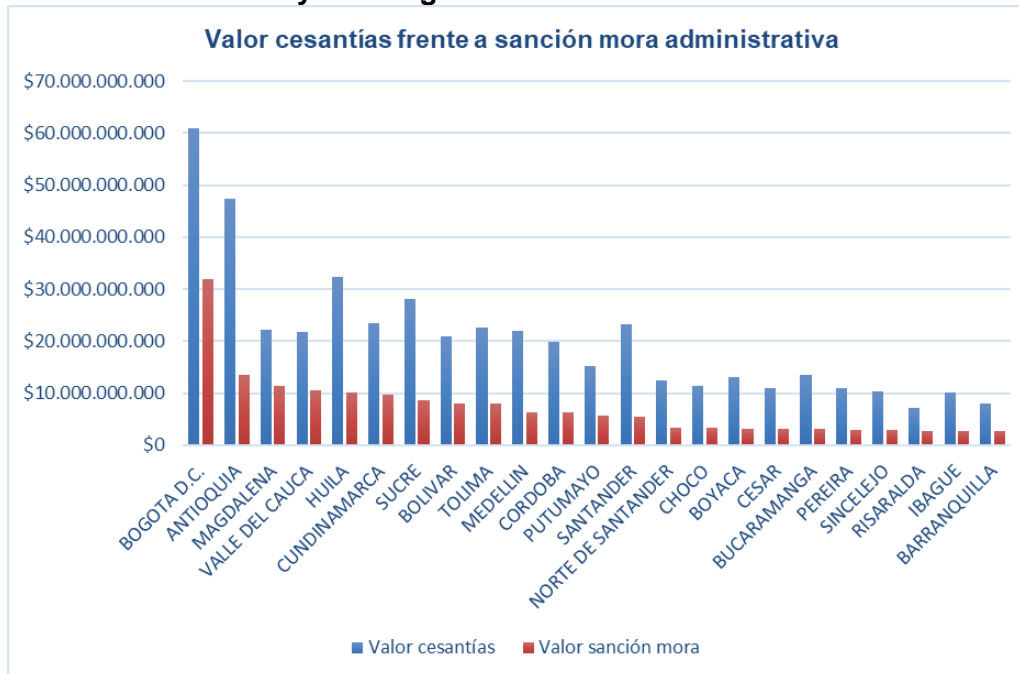
**Gráfica No.3. Mayores Pagos Sanción Mora – Modalidad Fallos**



Fuente: Respuesta Oficio 02.

Elaboró: Equipo Auditor.

**Gráfica No.4. Mayores Pagos Sanción Mora – Modalidad Administrativa**

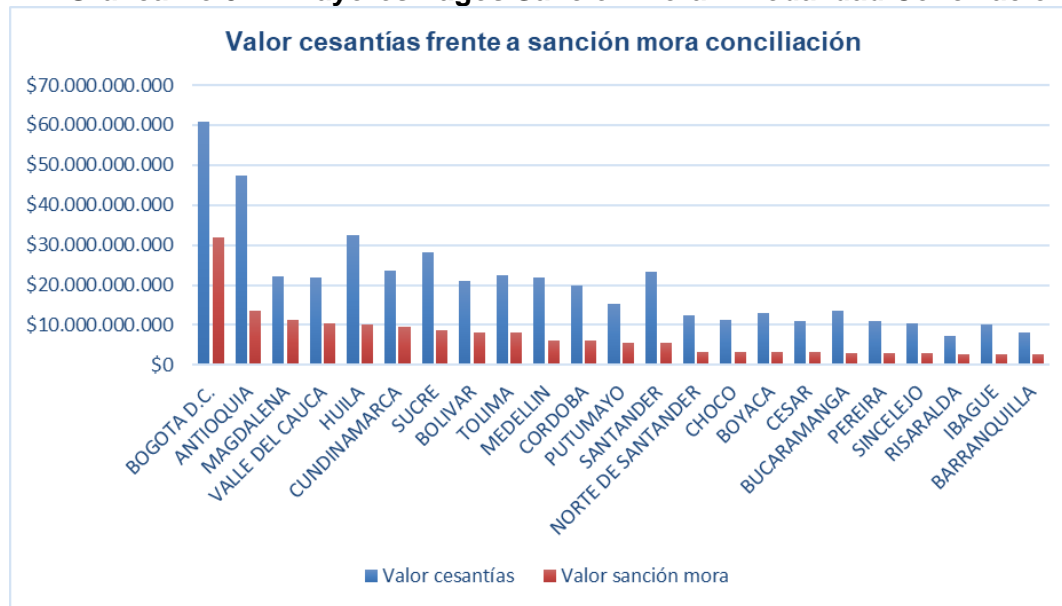


Fuente: Respuesta Oficio 02.

Elaboró: Equipo Auditor.



**Gráfica No.5. Mayores Pagos Sanción Mora – Modalidad Conciliación**



Fuente: Respuesta solicitud de información 02.

Elaboró: Equipo auditor.

- **Sanción por mora fallos intereses moratorios**

Respecto a los intereses moratorios por el cumplimiento extemporáneo de fallos y conciliaciones, se evidenciaron, según las muestras revisadas, pagos de intereses moratorios por \$161.896.908, por el pago de los fallos una vez cumplido el término de los 10 meses de la ejecutoria del fallo. Igualmente, se observó el pago de intereses moratorios por \$40.017.242, por el incumplimiento de los términos establecidos en las conciliaciones analizadas.

- **Rezago Presupuestal**

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, al no ser parte de SIIF, maneja el rezago presupuestal bajo su propia regulación y no cuenta con un acto administrativo de constitución, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Presupuesto del FOMAG.

- **Vigencia 2020**

El FOMAG constituyó reservas presupuestales, con corte a 31 de diciembre de 2020, por \$1.290.420.796.957, de las cuales ejecutó, durante la vigencia 2021, el 98%, equivalente a \$1.261.432.642.805, donde se observa que los recursos por concepto de prestaciones económicas se ejecutaron en el 100%, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 30 Reserva Presupuestal Ejecutada en la Vigencia 2021**

Cifras en Pesos

Descripción Rubros Presupuestales	Reserva Presupuestal Constituida 31/12/2020	Ejecución Reserva Presupuestal	Saldo sin Ejecutar	% Ejecución
- Contratos de Servicios Médicos.	37.526.273.474	35.751.577.336	1.774.696.138	95%
- Implementación Decreto 1655	22.462.839.727	6.257.245.987	16.205.593.740	28%
<b>TOTAL SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES</b>	<b>59.989.113.201</b>	<b>42.008.823.323</b>	<b>17.980.289.878</b>	<b>70%</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación).	542.623.909.069	542.623.909.069	-	100%
- Cesantías Definitivas.	271.470.046.011	271.470.046.011	-	100%
- Cesantías Parciales.	397.086.386.285	397.086.386.285	-	100%
<b>TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	<b>1.211.180.341.365</b>	<b>1.211.180.341.365</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
- Renovación licencias Oracle	7.581.671	7.581.671	-	100%
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación	1.757.572.031	1.731.555.795	26.016.236	99%
- Defensa Judicial Procesos Judiciales	17.376.188.691	6.394.340.653	10.981.848.039	37%
- Actualización cálculo actuarial	109.999.998	109.999.998	-	100%
<b>TOTAL GASTOS DE COMISION FIDUCIARIA Y OTRAS GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>19.251.342.391</b>	<b>8.243.478.116</b>	<b>11.007.864.275</b>	<b>43%</b>
<b>TOTAL RESERVA 2020</b>	<b>1.290.420.796.957</b>	<b>1.261.432.642.805</b>	<b>28.988.154.152</b>	<b>98%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.

Elaboró: Equipo Auditor

Al corte de la vigencia 2020, FOMAG constituyó cuentas por pagar por \$19.319.954.060, de los cuales ejecutó el 100% en la vigencia 2021, tal como se detalla en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 31 Cuentas Por Pagar Ejecutadas en la Vigencia 2021**

Cifras en Pesos

Descripción de Rubros	Cuentas Por Pagar Constituida a 31/12/2020	Ejecución Cuentas Por Pagar	Saldo Sin Ejecutar	% Ejecución
- Contratos de Servicios Médicos.	14.495.600.403	14.495.600.403	-	100%
- Implementación Decreto 1655	3.757.800	3.757.800	-	100%
<b>TOTAL SERVICIOS MEDICO ASISTENCIALES</b>	<b>14.499.358.203</b>	<b>14.499.358.203</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación).	4.791.627	4.791.627	-	100%
- Intereses sobre Cesantías.	1.615.244	1.615.244	-	100%
<b>TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	<b>6.406.871</b>	<b>6.406.871</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
- Comisión Contrato de Fiducia	4.650.201.796	4.650.201.796	-	100%
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación	49.081.557	49.081.557	-	100%

Descripción de Rubros	Cuentas Por Pagar Constituida a 31/12/2020	Ejecución Cuentas Por Pagar	Saldo Sin Ejecutar	% Ejecución
- Defensa Judicial Procesos Judiciales	114.905.633	114.905.633	-	100%
<b>TOTAL GASTOS DE COMISIÓN FIDUCIARIA Y OTRAS GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>4.814.188.986</b>	<b>4.814.188.986</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL CUENTA POR PAGAR 2020</b>	<b>19.319.954.060</b>	<b>19.319.954.060</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

### • Vigencia 2021

Para la vigencia 2021, el FOMAG constituyó cuentas por pagar por \$22.185.899.651, para ser ejecutadas durante la vigencia 2022. Igualmente, se constituyeron reservas presupuestales por \$2.321.505.286.877 en 2021, que serán ejecutadas en 2022, las cuales están conformadas por los siguientes conceptos:

### Cuadro No. 32 Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	Cuentas por Pagar	Reserva Presupuestal
<b>Prestación de Servicios Médico-Asistenciales</b>		
- Contratos de Servicios Médicos. (Nota 15)	12.095.649.886	51.960.127.781
Implementación Decreto 1655 (Nota 15)	7.145.401.638	33.024.112.143
<b>Total Prestaciones de Servicios Médico-Asistenciales</b>	<b>19.241.051.524</b>	<b>84.984.239.924</b>
- Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución y Reliquidación). (Nota 19)	-	912.164.705.362
- Cesantías Definitivas. (Nota 20)	-	530.713.039.129
- Cesantías Parciales. (Nota 21)	-	785.380.472.983
- Intereses sobre Cesantías. (Nota 22)	-	-1
<b>Total Prestaciones Económicas</b>	<b>-</b>	<b>2.228.258.217.474</b>
- Comisión Contrato de Fiducia (Nota 23)	2.850.538.980	-
- Renovación licencias Oracle (Cláusula 6, literal F del Otrosí al Contrato de Fiducia de 2006)	-	7.884.938
- Digitalización de expedientes Secretarías de Educación (Nota 24)	-	2.150.148.963
- Defensa Judicial Procesos Judiciales (Nota 25)	26.745.544	367.609.874
- Actualización cálculo actuarial	-	85.000.000
- Modulo de pensiones (Nota 26)	67.563.603	5.652.185.705
<b>Total Gastos de Administración</b>	<b>2.944.848.127</b>	<b>8.262.829.480</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>22.185.899.651</b>	<b>2.321.505.286.877</b>
<b>PRESUPUESTO DE GASTOS MAS SANCION POR MORA</b>	<b>22.185.899.651</b>	<b>2.321.505.286.877</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al oficio de solicitud 01.  
 Elaboró: Equipo Auditor

El rezago presupuestal fue verificado conforme a los lineamientos y directrices establecidas en el Manual de presupuesto del FOMAG versión 3 y que de acuerdo con su revisión dan cumplimiento a la constitución del rezago presupuestal.

## 2.3. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA

**Cuadro No. 33 Fenecimiento de Cuenta Fiscal**  
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
Con Salvedades	Razonable
FENECE	

Fuente: Formato 25. Resumen de diferencias.

Elaboró: Equipo Auditor.

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR FENECE la cuenta fiscal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A., por la vigencia fiscal 2021.

De conformidad con lo previsto en la Resolución Orgánica No. 42 de 2020, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, rindió la cuenta la vigencia de 2021, respecto a la modalidad M-1: CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO, Fecha de Corte: 2021-12-31, Periodicidad ANUAL.

## 3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS

### 3.1. CONCEPTO DE CONTROL FISCAL INTERNO

Aplicada la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Fiscal Interno, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG obtuvo una calificación final de 2, correspondiente al nivel CON DEFICIENCIAS, dado lo que se evidenció en el diseño de los controles y la efectividad de estos.

**Cuadro No. 34 Matriz de Calificación de Riesgos y Controles**

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,91
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)				1	ADECUADO
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				2,0	0,10
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				CON DEFICIENCIAS	

Fuente: Formato 14. Guía de Auditoría Financiera CGR. Elaboró: Equipo Auditor.

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

### **Macroproceso de Gestión Financiera y Contable**

- Se evidenciaron inconsistencias en relación con la calificación de procesos judiciales, de arbitraje, especiales y jurisdiccionales, así como con su provisión.
- Incorrecciones materiales que se presentan en las cuentas 1384 y 2701, ya que se considera que se han vulnerado los procesos contables y jurídicos de recuperación de cartera del Fondo

### **Macroproceso de Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto**

- Se evidenciaron falencias en cuanto al cumplimiento de los términos de reconocimiento y pago de cesantías establecido en la Ley 1071 de 2006 y el Decreto 1272 de 2018, observando que el nuevo procedimiento de única vuelta, establecido en la Ley 1955 de 2019, no ha minimizado completamente la inobservancia de los tiempos para resolver las solicitudes de reconocimiento de esta prestación económica.
- Se evidenció el pago de 26.040 solicitudes de sanción moratoria por modalidad fallos, conciliación y vía administrativa, relacionadas con el pago inoportuno de cesantías definitivas y/o parciales. Estos pagos se hicieron a través del rubro de sanción moratoria.
- Se evidenció el pago de intereses moratorios correspondiente al cumplimiento de fallos de pensiones y fallos de sanción mora por fuera del término de 10 meses establecido por el CPACA. Los pagos se hicieron a través de los rubros de pensiones y sanción moratoria.
- Inconsistencias y errores en la información presupuestal, que generan imprecisiones en datos relevantes, relacionados con los registros de pagos presupuestales.
- Deficiencias en el cumplimiento de los términos para trámites de reconocimientos y pagos de pensiones.
- Falencias en la presentación de la ejecución presupuestal relacionadas con rubros presupuestales sin códigos y rubros clasificados en otra fuente de recursos.
- Inconsistencia en la incorporación de los rendimientos financieros y recuperación de cartera al presupuesto.
- Los controles operacionales consignados en la matriz de riesgos y controles para la vigencia 2021 y su implementación por las áreas relacionadas con la prestación de los servicios de salud, no han sido suficientes ni han mostrado efectividad en ejecución de los contratos.

- Debilidades en los controles operativos asociados a la liquidación de la cápita, denotando fallas en el control interno y autocontrol de parte de las áreas responsables de este.

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

De acuerdo con la información suministrada por el FOMAG, en lo referente a glosas comunicadas por la Cámara de Representantes, se precisa que, una vez revisada la información, el Fondo no recibió observaciones por parte de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, para la vigencia 2021.

Con relación a lo publicado en la Gaceta 1604 del 10/11/2021, páginas 377-379, sobre el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, realizada la revisión detallada, no se encontraron observaciones sobre estas.

### 3.3. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

En cuanto al seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evaluaron las actividades programadas por el FOMAG, con fecha de cumplimiento a 31-12-2021. El Plan de mejoramiento vigente a diciembre 31 de 2021, consta de 65 hallazgos con 220 acciones de mejora. En el 2021 se establecieron 21 hallazgos con 62 acciones de mejora, como se describe en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 35 Hallazgos y Actividades Plan de Mejoramiento 2021**

Vigencia del Hallazgo	No. de Hallazgos	No. Actividades	No. Actividades objeto de revisión
2021	21	62	50

Fuente: Plan de mejoramiento FOMAG

Elaboró: Equipo auditor CGR

De las 62 actividades reportadas, 50 acciones fueron verificadas en la presente auditoría, las 12 acciones de mejora restantes, no se revisaron toda vez que tienen como fecha máxima de cumplimiento el año 2022 y exceden la vigencia auditada.

Conforme con lo anterior, para efectos del análisis el universo evaluado correspondió a veinte y uno (21) hallazgos y cincuenta (50) actividades, las cuales se evaluaron teniendo en cuenta que FOMAG las reportó en el sistema SIRECI. Para estos efectos la CGR solicitó evidencias de su cumplimiento y una vez evaluados se determinó lo siguiente:

**Cuadro No. 36 Estado de Actividades Relacionadas en el Plan de Mejoramiento**

Estado	No. Actividades
Total actividades no cumplidas	1
Total actividades cumplidas	49

Fuente: Información suministrada por FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De acuerdo con el cuadro anterior, se evidenció que 1 actividad, la cual corresponde a 1 hallazgo, no fue cumplida dado que no se encontró evidencia que soportara la misma. Las 49 actividades restantes, que corresponden a 20 hallazgos, si fueron cumplidas. No obstante, al realizar la evaluación del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2021, formato 8 de la GAF da como resultado que es INEFECTIVO, teniendo en cuenta que se generaron hallazgos con situaciones similares a los establecidos en la auditoría de la vigencia 2020, lo cual permite concluir que, si bien las actividades fueron cumplidas, estas no han servido para mitigar las situaciones descritas en los hallazgos del presente informe.

### 3.4. SOLICITUDES CIUDADANAS

- **Denuncia 2021-205909-80762-D**

Se analizó la información documental relacionada a esta denuncia, incluida en el SIPAR, evidenciando que esta contaba con una respuesta de trámite con radicado, 2021EE0043633, de igual forma en los soportes revisados se evidencia que los hechos mencionados no son de competencia de la CGR, ya que procede la acción de repetición.

- **Solicitud 2021-214672-82111-SE**

La solicitud ciudadana se relaciona con el Informe Auditoría Especial Pagos nóminas pensionados de Fomag, de enero a octubre 2020 y marzo y abril de 2021, la cual fue dada a conocer a la CGR por parte del auditor corporativo del Fondo.

De otra parte, mediante reunión virtual realizada el 17 de febrero de 2022, se efectuaron las entrevistas al personal directivo del FOMAG, con el fin de identificar los riesgos de fraude; los funcionarios entrevistados fueron: la directora Administrativa y Financiera de la Vicepresidencia y el director de Prestaciones Económicas. En su desarrollo se identificó riesgo de fraude en el Fondo, asociado al proceso de pago de pensiones, relacionado con el caso de fraude por pagos de nómina realizados en 2021 a docente fallecida en el mes de noviembre de 2020, esta misma situación se encontró mencionada en el informe Auditoría especial Pagos nóminas pensionados de Fomag de enero a octubre 2020 y marzo y abril de 2021. Partiendo de lo anterior, se desarrolló un procedimiento de auditoría para responder al riesgo de fraude, el cual se relaciona con la solicitud 2021-214672-82111-SE.

Con el fin de conocer en detalle la información relacionada al proceso de pago de pensiones, el 10 de mayo de 2022 se realizó reunión virtual con los funcionarios de la Dirección de Prestaciones Económicas, con el fin de revisar el tema relacionado



con el informe de auditoría especial a pagos nóminas pensionados de Fomag de los meses de marzo y abril de 2021.

Como resultado del procedimiento se concluye que, analizada la información documental correspondiente a la solicitud ciudadana y los soportes suministrados por el Fondo, para el caso en particular se evidencia el reintegro de los recursos que fueron girados de manera irregular y no se presenta indicios de daño al patrimonio del Estado.

#### **4. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal, por \$33.183.283, diez (10) presunto alcance disciplinario, cuatro (4) con solicitud de apertura de indagación preliminar, uno (1) tiene otra incidencia para trasladar a la SUPERSALUD y uno (1) con solicitud de apertura de proceso administrativo sancionatorio fiscal.

#### **5. PLAN DE MEJORAMIENTO**

El FOMAG 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 de este, 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 el Fondo para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,



**RUBIELA M. BENAVIDES PAZ**  
Contralora Delegada para el Sector Educación,  
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Adriana Lucía González Díaz/ Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Carlos Alberto Martínez Bernal / Coordinador de Gestión.  
Elaboró: Equipo Auditor y Responsable de Auditoría

## **6. ANEXOS**

Anexo 1. Relación de Hallazgos

Anexo 2. Matriz de Hallazgos

Anexo 3. Estados financieros auditados

## ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

### Hallazgo No. 1. Detalle de otras cuentas por cobrar (D – IP)

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

*“Artículo 1º. 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 2º. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:*

- 1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.*
- 2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.*
- 3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.*
- 4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.”*

Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación -CGN:

*“Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para entidades del gobierno. En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, se establece: “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.”*

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

*“ARTÍCULO 34. DEBERES. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los*

*reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

Resolución 4672 de 2021 del MEN. Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de las obligaciones a favor del Ministerio de Educación Nacional y se deroga la Resolución 21469 de 2017.

*“Artículo 1. Objeto. Establecer el procedimiento administrativo de cobro coactivo de conformidad con lo previsto en la Ley 1066 de 2006, el Decreto Reglamentario 4473 de 2006 y demás normas concordantes.*

*“Artículo 2*

*...*

*2.2. Procedimiento administrativo coactivo: Trámite de naturaleza especial, el cual se encuentra conformado por dos etapas: la persuasiva y la coactiva, por medio del cual el Ministerio de Educación Nacional, exige el pago de las obligaciones a su favor y en favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria.”*

*ARTÍCULO 4o. Dependencia responsable del procedimiento de determinación de las obligaciones para el cobro coactivo:*

*...*

*PARÁGRAFO: La entidad fiduciaria contratada como vocera y administradora del Fomag al ser la entidad que ejerce la obligación de recaudo y la gestión de los recursos públicos, deberá prestar todo el apoyo que se requiera para la constitución de los títulos y en las respuestas a los requerimientos que hagan las entidades con ocasión de la expedición y notificación de los actos administrativos de determinación de deudas a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

Manual de Políticas Contables Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

## **“9. POLÍTICA CONTABLE CUENTAS POR COBRAR**

**9.1 OBJETIVO** *El objetivo de esta política contable es definir y establecer las bases, los principios contables y los criterios que Fidupervisora como administradora del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, aplicará para la contabilización de transacciones de las cuentas por cobrar.*

**9.2 DEFINICIONES** *Cuentas por cobrar: Son 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. Deterioro: Es la cantidad en que excede el importe en libros de un activo o unidad generadora de efectivo a su importe recuperable. COPIA CONTROLADA Prescripción: Es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o*

derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

**9.3 ALCANCE Y RESPONSABILIDADES.** Esta política aplica para el reconocimiento, clasificación, medición, baja en cuentas y revelación de las cuentas por cobrar en los estados financieros del Fondo. Los conceptos que generan deuda de terceros a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio son:

1. Otras cuentas por cobrar –Aportes periódicos
2. Otras cuentas por cobrar- Pasivo prestacional
3. Otras cuentas por cobrar- Intereses corrientes deuda pasivo prestacional
4. Otras cuentas por cobrar- Cuota de inscripción e incremento
5. Otras cuentas por cobrar- Cuotas partes pensionales
6. Otras cuentas por cobrar- Padres cotizantes dependientes
7. Otras cuentas por cobrar - FER FAVIDI
8. Otras cuentas por cobrar - Aportes SGP y convenios
9. Otras cuentas por cobrar - Pasivo de cesantías – Decreto 3752/03
10. Otras cuentas por cobrar – Exceso de planta viabilizada
11. Otras cuentas por cobrar - Pasivo Pensional Corriente
12. Otras cuentas por cobrar

Se excluyen en el alcance de esta política las transacciones que no tengan relación directa con el objeto del contrato de fiducia. La Administración del Fondo en conjunto con el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de definir las políticas contables para el registro de las transacciones de las cuentas por cobrar.

**9.4 RECONOCIMIENTO.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá como cuentas por cobrar si: Son derechos adquiridos por el Fondo en desarrollo de sus actividades. Se espera 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:

**Aportes Periódicos:** Corresponde a 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 una doceava (1/12) del salario devengado; es decir, 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.

**Pasivo Prestacional:** 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 por convenio en virtud de la Ley 60 de 1993, Decreto 196 de 1995 y el Decreto 2370 de 1997.

**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.

**Cuota de inscripción e incremento salarial:** De acuerdo con la Ley 91 de 1989 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; reglamentado por el Fondo del Magisterio de acuerdo a la Circular No. 001 de 2007.

Teniendo en cuenta la entrada en vigencia del decreto 1272 del 23 de julio de 2018 expedido por el Ministerio de Educación Nacional y teniendo en cuenta el artículo 2.4.4.2.1.6 "...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. Si el educador nuevamente es nombrado en provisionalidad para ocupar transitoriamente una vacancia definitiva en posteriores vigencias, deberá cancelar, por cada año lectivo, la cuota de afiliación en los términos previstos en el inciso anterior..." Este descuento es realizado por la Secretaría de Educación como entidad nominadora por nómina y debe ser girado a las cuentas recaudadoras del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Cuotas partes pensionales:** Es un mecanismo que permite el recobro que tiene que efectuar el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- como entidad pagadora de una prestación pensional, con cargo a entidades de derecho público del 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. El artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 establece la supresión de cuotas partes pensionales para las entidades de orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio número 2-2016- 017946 del 17 de mayo de 2016, señala que el FOMAG debe cobrar pasivo corriente teniendo en cuenta que las cuotas partes pensionales están incluidas en el cálculo actuarial aprobado por el mismo. Así las cosas, a partir del año 2003 las prorratas de cuotas partes de las entidades territoriales de docentes se encuentran incluidas en el cálculo actuarial y en consecuencia no puede existir un doble cobro, por lo tanto, para las entidades territoriales la deuda de cuotas partes aplica hasta el 31 de diciembre de 2003

**Padres cotizantes dependientes:** Dando cumplimiento al fallo de Tutela proferido por la Corte Constitucional el 25 de enero de 2006 Sentencia (T-015), el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) definió el procedimiento a seguir para la inclusión y registro de los padres de docentes activos o pensionados, casados con o sin hijos, que se encuentren afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones



*Sociales del Magisterio en el sistema de salud, en calidad de Cotizantes Dependientes, que tengan dependencia económica del docente y no disfruten de pensión alguna.*

*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.*

**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 las vigencias 2018 y 2019.

**Pasivo de Cesantías – Decreto 3752/03:** El valor de este pasivo se genera de acuerdo al cálculo actuarial de cesantías elaborado por la firma actuarial anualmente, lo anterior de conformidad con de acuerdo con el artículo 5 del decreto 3752 de 2003, el cual establece las obligaciones a cargo de la entidad territorial dentro del procedimiento para la afiliación de los docentes con pasivo prestacional causado al momento de la afiliación al Fondo.

**Pasivo Pensional Corriente:** Es el valor pagado anualmente por mesadas pensionales, se liquida a partir de la información nominal de la base de datos de los pensionados, con corte a la vigencia inmediatamente anterior, de acuerdo con la participación porcentual de cada entidad en el Pasivo Pensional por Cálculo Actuarial. De conformidad con el artículo 5 numeral 2 del decreto 3752 de 2003, se especifica la obligación de la entidad territorial de cubrir el pasivo pensional corriente cuando los recursos de Fonpet no son suficientes constituyéndose así la deuda de pasivo corriente a cargo de las entidades, a continuación, se cita textualmente: “...El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el FONPET al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan...” Cuando la entidad territorial no efectuó el pago en la vigencia correspondiente de los recursos para cubrir los pasivos corrientes a su cargo, se constituye una deuda por pasivo corriente a cargo de la entidad (año por año, que se puede consolidar), deuda que puede ser cubierta con recursos de Fonpet de conformidad con lo establecido en la ley 1955 de 2019 (Ley Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022), se cita textualmente: “...Artículo 199. Financiación de obligaciones pensionales con recursos del Fonpet. Adicional a lo establecido en las normas vigentes, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) las entidades territoriales podrán pagar las siguientes obligaciones: 1) La deuda con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) por concepto del pasivo pensional corriente del Sector Educación”

**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.



**Otras cuentas por cobrar:** De conformidad con el reglamento interno de cartera, el Fondo efectuará la gestión de cobro de otras deudas a cargo de cualquier tercero y a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cualquiera que sea su naturaleza, teniendo en cuenta lo establecido en dicho reglamento. Dentro de otros conceptos de deuda, se encuentran los pagos en forma errónea, indebida o sin derecho a favor de terceros (docentes activos, pensionados, sustitutos pensionales y/u otros beneficiarios del pago), derivados del proceso de liquidación y pago de prestaciones sociales, para lo cual el área responsable que detecte los mismos debe reportar los terceros y el valor a recobrar a la Coordinación de Cartera e Ingresos, para el registro de la respectiva cuenta por cobrar e inicio de la gestión de recuperación y/o acciones legales que se deriven teniendo en cuenta lo establecido en el reglamento interno de cartera.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

**“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 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**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.

(...)

**ARTÍCULO 39.** *Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.*

*La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”*

Ley 84 de 1873, Código Civil:

**ARTICULO 1625.** <MODOS DE EXTINCION>. *Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.*

*Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:*

- 1.) Por la solución o pago efectivo.*
- 2.) Por la novación.*
- 3.) Por la transacción.*
- 4.) Por la remisión.*
- 5.) Por la compensación.*
- 6.) Por la confusión.*
- 7.) Por la pérdida de la cosa que se debe.*
- 8.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.*
- 9.) Por el evento de la condición resolutoria.*
- 10.) Por la prescripción.*

*De la transacción y la prescripción se tratará al fin de este libro; de la condición resolutoria se ha tratado en el título De las obligaciones condicionales.*

(...)

**ARTICULO 2536.** <PRESCRIPCION DE LA ACCION EJECUTIVA Y ORDINARIA>. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> *La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).*

*La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).*

*Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.”*

De la revisión y el análisis realizado a la cartera del FOMAG, a 31 de diciembre de 2021, se evidenciaron situaciones en las cuales la recuperación de la cartera no es sólida y eficaz para el buen ejercicio del Fondo, es así como la relación de las cuentas más representativas, de las cuentas por cobrar, asciende a 52,16% del total de estas cuentas, distribuidas en 7 de los 15 rubros que componen la cartera del Fondo.

Las cuentas por cobrar analizadas se encuentran registradas en la cuenta 1384 Otras Cuentas por Cobrar, del grupo 13 Cuentas por Cobrar, donde se considera que se han vulnerado los procesos contables y jurídico de recuperación de cartera del Fondo, que dificulta la precisa y oportuna revelación de la información y que se relacionan a continuación.

**Cuadro No. 37 Cuentas más representativas de las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

NUMERO	RUBRO	VALOR	%
1	Total cuenta de cobro pago sanción mora	84.467.408.803,51	18,64%
2	Total pasivo cesantías decreto 3752	101.739.045.647,18	22,45%
3	Total otras cuentas por cobrar	16.130.679.429,20	3,56%
4	Total deuda pasivo prestacional	11.376.934.072,06	2,51%
5	Total deuda cuotas partes pensionales	9.750.192.553,66	2,15%
6	Total deuda cuotas de afiliación	9.118.304.011,85	2,01%
7	Total deudas intereses de la obligación de pasivo prestacional	3.805.834.327,20	0,84%
<b>Total muestra de la observación</b>		<b>236.388.398.844,66</b>	<b>52,16%</b>
<b>Total cuentas por cobrar</b>		<b>453.224.235.364,31</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor

Para los saldos de cuentas de cobro sanción en mora, se cuenta con que 91 entidades presentan saldos por pagar a FOMAG, que ascienden a \$84.467.408.803,51d, de las cuales, diez (10) entidades representan el 59,28% de la cartera para este rubro y donde su deterioro asciende a 11 meses, con corte al 31 de diciembre de 2021. A continuación, se presenta la relación de las diez (10) cuentas mencionadas.

**Cuadro No. 38 Cuentas más representativas de sanción mora a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	892280021	Departamento de Sucre	31/12/2020	30/01/2021	1.430.964.013,00	11	Deterioro
2	899999061	Bogotá Distrito Capital	31/12/2020	30/01/2021	20.620.709.604,51	11	Deterioro
3	890102018	Distrito Especial Industrial y	31/12/2020	30/01/2021	1.810.699.523,00	11	Deterioro

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
4	890801052	Departamento de Caldas	31/12/2020	30/01/2021	2.469.848.540,00	11	Deterioro
5	800103935	Departamento de Córdoba	31/12/2020	30/01/2021	5.203.745.168,00	11	Deterioro
6	890201235	Departamento de Santander	31/12/2020	30/01/2021	2.143.104.364,00	11	Deterioro
7	890399029	Departamento del Valle del Cauca	31/12/2020	30/01/2021	4.353.678.581,00	11	Deterioro
8	890900286	Departamento de Antioquia	31/12/2020	30/01/2021	3.859.926.905,00	11	Deterioro
9	890480059	Departamento de Bolívar	31/12/2020	30/01/2021	3.945.522.257,00	11	Deterioro
10	800113672	Gobierno Departamental del tol.	31/12/2020	30/01/2021	4.232.210.345,00	11	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					50.070.409.300,51	59,28%	
TOTAL CUENTA DE COBRO PAGO SANCION MORA					84.467.408.803,51	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor

Se reitera, como se señaló en el párrafo anterior, que para este rubro de las cuentas por cobrar, existen otras 81 entidades que presentan deudas con el FOMAG y que son el 40,72% del total de las cuentas de cobro sanción mora.

Continuando con la información de cartera, se presenta el rubro sobre pasivo cesantías, decreto 3752, el cual, a 31 de diciembre de 2021, asciende a \$101.739.045.647,18, donde se tienen relacionadas 225 entidades, de las cuales 18 entidades representan el 73,14% de la cartera, por el concepto de pasivo cesantías decreto 3752, donde su deterioro de cartera inicia en 20 meses y va hasta 23, en algunas entidades.

### **Cuadro No. 39 Cuentas más representativas de pasivo cesantías decreto 3752 a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	800104062	Secretaria de Hacienda Sincelajo	31/03/2020	30/04/2020	2.391.181.479,70	20	Deterioro
2	800094844	Municipio de Sabanalarga	29/02/2020	30/03/2020	1.596.573.430,00	21	Deterioro
3	891680010	Gobernación de Choco	31/12/2019	30/01/2020	1.139.820.083,00	23	Deterioro
4	890399046	Municipio de Jamundí	31/12/2019	30/01/2020	2.274.229.433,70	23	Deterioro
5	892280057	Municipio de Majagual	31/12/2019	30/01/2020	1.143.162.564,00	23	Deterioro
6	890905211	Municipio de Medellín	31/12/2019	30/01/2020	2.163.559.315,00	23	Deterioro
7	800103935	Departamento de Córdoba	31/12/2019	30/01/2020	42.649.835.795,47	23	Deterioro
8	891800846	Municipio de Tunja (Boyacá)	31/12/2019	30/01/2020	2.473.896.322,00	23	Deterioro
9	891703045	Municipio de Pueblo Viejo - Ma	31/12/2019	30/01/2020	1.562.565.257,00	23	Deterioro
10	891780056	Municipio de Santa Ana - Mag	31/12/2019	30/01/2020	1.292.751.389,00	23	Deterioro

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
11	892280061	Municipio de Sucre	31/12/2019	30/01/2020	1.231.043.818,00	23	Deterioro
12	891680081	Municipio de Tadó	31/12/2019	30/01/2020	1.980.875.833,00	23	Deterioro
13	892200058	Municipio de Caimito	31/12/2019	30/01/2020	1.462.089.897,00	23	Deterioro
14	891501283	Municipio de Corinto	31/12/2019	30/01/2020	1.251.115.065,00	23	Deterioro
15	891501292	Municipio de Caloto	31/12/2019	30/01/2020	2.766.426.068,00	23	Deterioro
16	800095961	Municipio de Bolívar - Cauca	31/12/2019	30/01/2020	2.546.968.960,00	23	Deterioro
17	800096781	Municipio de San Antero	31/12/2019	30/01/2020	2.826.916.414,00	23	Deterioro
18	891900353	Municipio de Bugalagrande - VD	31/12/2019	30/01/2020	1.656.405.087,00	23	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					74.409.416.210,87	73,14%	
TOTAL PASIVO CESANTIAS DECRETO 3752					101.739.045.647,18	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

Con la relación presentada para este rubro, de la cartera se especifica que solo 18 entidades, de las 225, representan la mayor cantidad de la cartera, sobrepasando el 50% del rubro pasivo cesantías, Decreto 3752.

Para el rubro de otras cuentas por cobrar, se cuenta con 2 entidades, las cuales suman en total \$16.130.679.429,20, solo una de ellas presenta deterioro por un valor de \$15.970.000.000,00. Esta cuenta es la única que presenta un deterioro para la cartera del FOMAG, la cual asciende a 33 meses, como se presenta a continuación.

#### Cuadro No. 40 Cuentas más representativas otras cuentas por cobrar a 31 de diciembre de 2021

Cifras en miles de millones

C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
4366	PA Remanentes Caja Agraria en...	30/11/2021	30/12/2021	160.679.429,20	-	No aplica deterioro
860525148	Fiduciaria La Previsora S. A.	26/02/2019	28/03/2019	15.000.000.000,00	33	Deterioro
	Fiduciaria La Previsora S. A.	26/02/2019	28/03/2019	970.000.000,00	33	Deterioro
TOTAL OTRAS CUENTAS POR COBRAR				16.130.679.429,20	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

El rubro de pasivo pensional presenta una deuda total para 72 entidades, que suma \$11.376.934.072,06, de los cuales la deuda del pasivo pensional tiene la mayor cartera en 11 entidades, que representan el 56,07%, como se presenta a continuación.

**Cuadro No. 41 Cuentas más representativas deudas pasivos prestacional a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

No	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	891500269	Municipio de Santander de Quil	22/11/2013	22/12/2013	531.609.603,00	96	Deterioro
2	800100519	Municipio de Florida – Valle del Cauca	15/04/2011	15/05/2011	463.567.782,00	128	Deterioro
3	800013171	Candelaria	7/11/2010	7/12/2010	643.595.225,00	133	Deterioro
4	891680057	Municipio de Condoto	18/10/2009	17/11/2009	411.175.173,00	145	Deterioro
5	890984221	Municipio de El Bagre -	10/04/2009	10/05/2009	461.609.007,00	152	Deterioro
6	800099061	Municipio de Barbacoas	15/10/2007	14/11/2007	532.677.332,00	170	Deterioro
7	800099084	Municipio de Tambo	15/10/2007	14/11/2007	463.995.101,00	170	Deterioro
8	890204643	Municipio de Sabana de Torres	15/10/2007	14/11/2007	504.900.566,00	170	Deterioro
9	891500841	Municipio de Miranda	15/10/2007	14/11/2007	864.025.364,00	170	Deterioro
10	891502194	Municipio de Patía (el bordo)	15/10/2007	14/11/2007	651.333.916,00	170	Deterioro
11	891680067	Municipio de Itsmina	15/04/2006	15/05/2006	850.957.568,00	188	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					6.379.446.637	56,07%	
TOTAL DEUDA PASIVO PRESTACIONAL					11.376.934.072,06	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

La relación que se presenta a continuación, evidencia que con 11 de 72 entidades, existe una deuda superior al 50% y los meses de deterioro de la cartera van en aumento de 96 a 188 meses.

Para el concepto de cuotas partes pensionales, es de aclarar que el total de la cuenta por cobrar asciende a \$9.750.192.553,66, de los cuales \$5.360.669.293,00 corresponden a solo 6 entidades, las cuales tienen una cartera más amplia y con un deterioro mayor a 130 meses de mora.

**Cuadro No. 42 Cuentas más representativas cuotas partes pensionales a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones



No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	890905419	Tecnológico de Antioquia	19/06/2010	19/07/2010	327.598.943,00	137	Deterioro
2	890103129	Fábrica de Licores de Atlantic	19/06/2008	19/07/2008	350.752.136,00	161	Deterioro
3	899999094	Acueducto Agua y Alcantarillad	19/07/2000	18/08/2000	549.176.517,00	256	Deterioro
4	800118954	Universidad de Nariño	4/10/1994	3/11/1994	1.238.486.487,00	326	Deterioro
5	800155633	Hospital Universitario de Cald	4/08/1994	3/09/1994	541.812.529,00	328	Deterioro
6	890980040	Universidad de Antioquia	4/03/1994	3/04/1994	2.352.842.681,00	333	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					5.360.669.293,00	54,98%	
TOTAL DEUDA CUOTAS PARTES PENSIONALES					9.750.192.553,66	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.

De las 49 entidades que conforman la cartera de cuotas partes pensionales, solo seis (6) de ellas representan más del 50% de la deuda que las entidades deben por este concepto al FOMAG.

Continuando con los rubros que representan la cartera de la entidad, se presenta el concepto de cuotas de afiliación, donde se cuenta con 83 entidades, de las cuales solo 8 de ellas no presenta deterioro su cartera a 31 de diciembre de 2021, pero 75 entidades si lo presentan, el cual asciende a \$9.118.304.011,85. Se debe resaltar que del total del deterioro, evidenciado en 75 entidades, solo siete (7) representan el 74,83% de la deuda y donde el deterioro, en tiempo, se ve reflejado desde los 23 hasta los 227 meses de mora, en el pago de estos saldos.

#### **Cuadro No. 43 Cuentas más representativas cuotas de afiliación a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	800103920	Gobernación del Magdalena	31/12/2019	30/01/2020	548.656.027,00	23	Deterioro
2	891680011	Secretaria de Hacienda Quibdó	1/03/2010	31/03/2010	404.180.728,00	141	Deterioro
3	899999061	Secretaria de Hacienda del dis.	1/11/2009	1/12/2009	2.517.450.099,00	145	Deterioro
4	800096758	Municipio de Lorica	1/01/2003	31/01/2003	1.156.372.057,00	227	Deterioro
5	890399045	Secretaria de Hacienda Buenaventura	1/01/2003	31/01/2003	523.865.334,00	227	Deterioro
6	890399046	Municipio de Jamundí	1/01/2003	31/01/2003	392.840.525,00	227	Deterioro
7	899999114	Departamento de Cundinamarca	1/01/2003	31/01/2003	1.280.054.736,00	227	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					6.823.419.506,00	74,83%	
TOTAL DEUDA CUOTAS PARTES PENSIONALES					9.118.304.011,85	100,00%	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG.

Elaboró: Equipo Auditor.



La cuenta intereses pasivo prestacional, como lo describen las notas a los estados financieros, es otro de los conceptos de la cartera del FOMAG, el cual cuenta con 76 entidades, todas las cuales presentan deterioro superior a los 100 meses de mora, para el pago de estos montos y asciende a un valor total de \$3.805.834.327,20. Es así como la totalidad de la cartera se encuentra deteriorada para este rubro y a continuación se presentan las cuentas con mayor representación:

**Cuadro No. 44 Cuentas más representativas intereses pasivo prestacional a 31 de diciembre de 2021**

Cifras en miles de millones

No.	C.C O NIT	NOMBRE DEUDOR	FECHA DE EMISION	FECHA DE VENCIMIENTO	VALOR CUENTA POR COBRAR	MESES DE MORA	CALIFICACIÓN
1	890501102	Municipio de Ocaña - N de S	22/03/2008	21/04/2008	101.155.990,00	164	Deterioro
2	891500269	Municipio de Santander DE Quil	22/12/2003	21/01/2004	194.607.706,40	215	Deterioro
3	892280032	Municipio de Corozal	22/12/2003	21/01/2004	100.703.380,40	215	Deterioro
4	800100519	Municipio de Florida	15/05/2001	14/06/2001	146.073.880,00	247	Deterioro
5	891680057	Municipio de Condoto	17/11/1999	17/12/1999	201.226.670,40	264	Deterioro
6	800099061	Municipio de Barbacoas	14/11/1997	14/12/1997	223.801.706,40	289	Deterioro
7	800099084	Municipio de Tambo	14/11/1997	14/12/1997	248.679.790,40	289	Deterioro
8	800099152	Municipio de Túquerres	14/11/1997	14/12/1997	144.984.536,40	289	Deterioro
9	890204643	Municipio de Sabana DE Torres	14/11/1997	14/12/1997	275.320.613,60	289	Deterioro
10	891500841	Municipio de Miranda	14/11/1997	14/12/1997	222.340.7380,00	289	Deterioro
11	891502194	Municipio de Patía (El Bordo)	14/11/1997	14/12/1997	187.972.740,00	289	Deterioro
12	891680067	Municipio de Itzmina - Cho	15/05/1996	14/06/1996	350.462.657,20	307	Deterioro
TOTAL ENTIDADES MAS REPRESENTATIVAS					1.653.562.424,00	43,45%	
TOTAL DEUDA CUOTAS PARTES PENSIONALES					3.805.834.327,20	100,00%	

Elaboró: Equipo Auditor

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se evidencian debilidades en el proceso de recuperación de cartera por parte del Fondo, donde se visualizó que existen rubros en los cuales las entidades que presentan obligaciones con el FOMAG tienen más de 1 año de deterioro, lo cual es atribuido al difícil cobro de la cartera que presenta el Fondo para la vigencia auditada, con efecto directo sobre la realidad financiera del mismo, al presentar cuentas en sus estados financieros (activo) y registrar conceptos que no pueden ser cobrados jurídicamente, dadas las fechas en que se originaron las obligaciones, lo cual genera incertidumbre en la información contable y la manera que esta es presentada.

Es por esto que se genera incertidumbre material y generalizada, en el saldo de la cuenta 1384 Otras cuentas por Cobrar, del grupo 13 Cuentas por Cobrar, con efecto en el Patrimonio, ya que no refleja la situación financiera real del FOMAG, además

de la posible responsabilidad disciplinaria por el no cobro de las deudas a favor del Fondo, lo cual puede afectar su operatividad misional. Adicionalmente, la ineficaz gestión de cobro puede ocasionar pérdida de recursos, al ser incobrables, tal como se indicó anteriormente.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicita apertura de indagación preliminar.

## **Respuesta FOMAG**

El FOMAG, a la observación planteada por la CGR, indicó lo siguiente.

*“A continuación, se presenta la gestión de recuperación de la cartera, donde se puede observar de forma consistente y progresiva la reducción que ha presentado la cartera en los últimos tres años, desde la vigencia 2019 al cierre de la vigencia 2021, como resultado de las diferentes estrategias aplicadas, así como el seguimiento detallado de la misma, a través de las continuas mesas de trabajo celebradas con las Secretarías de Educación.*

*El saldo de cartera a 31 de diciembre de 2021, para los siete rubros objeto de observación por valor de \$236.388.398.845 es el resultado de una gestión de cartera sólida y eficaz, la cual inició a partir de la vigencia 2019, año en que la cartera del Fondo ascendía a \$812.370.699.189, lo que significa una reducción del 57,71% de 2019 a 2021, equivalente a \$575.982.300.344, como se observa en el siguiente cuadro, y como explicaremos más adelante el detalle de dicha recuperación por cada rubro.*

*Aunado a lo anterior, esta gestión se ha traducido positivamente en el resultado patrimonial del Fondo. Mientras que, en el año 2019, el patrimonio era negativo en \$(406.825.668.530) en 2021 es positivo en \$1.219.432.164.125,86, lo que representa un cambio de la posición patrimonial de \$1.6 billones. Cabe recordar que respecto de la vigencia 2019, la CGR señaló que el Fondo no era viable dado su patrimonio negativo. Al cierre de la vigencia 2021 la situación es totalmente contraria, evidenciándose un fortalecimiento patrimonial del Fomag.”*

Con respecto a lo indicado en la observación del tema de sanción mora manifestó:

### **1. Sanción por mora**

*Durante la vigencia 2021, se adelantaron las gestiones para dar cumplimiento a la etapa persuasiva y al análisis jurídico de esta cartera, que condujo a un ajuste contable que se refleja en el saldo de \$84.467.408.804 con corte a 31 de diciembre de 2021. Es importante mencionar que el saldo que presenta esta cuenta por cobrar a 31 de diciembre de 2021 se encuentra en la etapa de constitución de los títulos ejecutivos para el posterior proceso de cobro coactivo por parte del Ministerio de Educación Nacional, entidad a la que se remitió toda la información necesaria para el efecto.*

(...)

## **2. Pasivo cesantías Decreto 3752**

*Durante la vigencia 2021, se adelantaron todas las gestiones de cobro persuasivo para el recaudo de la cartera, la cual consiste en el envío de comunicaciones y notificaciones, mesas de trabajo para el análisis, aclarar la información, capacitación sobre normatividad de recaudo de cartera, y recordándole la obligación adquirida e invitándolo a cancelarla para el recaudo de esta cartera.*

*Las anteriores actividades se adelantaron para 196 entidades territoriales y una vez surtida la etapa persuasiva se remitió la información al Ministerio de Educación Nacional para la constitución del título ejecutivo. Con la anterior, se logró gestión dando como resultado una reducción de la cartera para la vigencia 2021 del 33,50% con respecto a la vigencia 2020.  
(...)*

## **3. OTRAS CUENTAS POR COBRAR:**

*Con relación a la “Tabla 4 cuentas más representativas otras cuentas por cobrar a 31 de diciembre de 2021” Al respecto es preciso señalar que los casos anteriormente señalados, se encuentran en proceso judicial.  
(...)*

## **4. PASIVO PRESTACIONAL:**

*Durante el año 2021, se llevaron a cabo mesas de trabajo para el análisis y saneamiento de la cartera de pasivo prestacional y aportes periódicos, a fin de revisar con las entidades territoriales diferentes mecanismos de saneamiento.*

*Dentro los mecanismos de saneamiento, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se revisó la normatividad aplicable de los convenios y el cálculo actuarial, como resultado del análisis se concluyó para esta obligación la aplicabilidad del decreto 196/95 en su capítulo IV que define el procedimiento para la afiliación de los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados.*

*(...)*

## **5. CUOTAS PARTES PENSIONALES**

*A la fecha de corte de 31 de diciembre de 2021, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio presenta cuentas por cobrar por concepto de Cuotas Partes Pensionales, por un valor total de \$ 9.750.192.553,66; para llegar a este valor se gestionó una recuperación que partió de un saldo al 31 de diciembre de 2019 de \$ 661.347.212.82, logrando así una reducción del 88,73%. (...)*

*Durante la vigencia 2021, se da continuidad al proceso de depuración y saneamiento, se revisa especialmente la ley 549 de 1999, encontrando que la misma dicta normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y crea el FONPET Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales con el objetivo de que las*

*entidades dispongan de una fuente de recursos para el cubrimiento del pasivo pensional, y se verifican los aportes de FONPET recibidos por parte de las entidades territoriales en vigencias anteriores.*

*Se realizaron mesas de trabajo con las entidades territoriales, saneamiento de esta cartera, notificaciones de Deuda, Cuentas de Cobro, llamadas telefónicas y recopilación de los soportes (Actos Administrativos y evidencia de cobro), con el objetivo de verificar la deuda y una vez se validó los aportes de FONPET recibidos en vigencias anteriores para esta cartera se procedió a emitir paz y salvo por concepto de Cuotas Partes Pensionales, logrando una importante reducción de esta cartera en el último trimestre de 2021.*

*(...)*

## **6. TOTAL DEUDA CUOTAS PARTES PENSIONALES**

*De forma respetuosa nos permitimos hacer claridad que el valor mencionado en el ítem 6 de la tabla 1, corresponde al rubro de cuota de afiliación y no a la deuda de cuotas partes pensionales como se menciona:*

### **CUOTA DE AFILIACION**

*A 31 de diciembre de 2021, la deuda de las cuentas por cobrar por concepto de Cuota de Afiliación, Ascenso en el Escalafón e Incremento Salarial de las Entidades Territoriales Certificadas, ascendió a \$9.118.304.011,85.*

*En esta cartera es importante mencionar que la misma, siempre va a mostrar una tendencia de incremento en valores absolutos, dado los incrementos salariales anuales, sin embargo, en valores relativos la misma disminuye, debido a la gestión permanente del FOMAG para lograr el recaudo oportuno.*

*(...)*

*De igual manera es preciso informar que dadas las gestiones de cobro adelantadas durante el presente año, al corte 31 de marzo de 2022 se continua con la gestión de cobro y remisión mensual del valor causado para continuar con la gestión de conciliar mensualmente con las entidades territoriales y el envío de la información al Ministerio de Educación Nacional para inicio de la constitución del título ejecutivo para posterior proceso de cobro coactivo ha dado como resultado el saneamiento de la secretaria de Hacienda de Quibdó y el avance del proceso (...)*

## **7. TOTAL DEUDA CUOTAS PARTES PENSIONALES**

*De forma respetuosa nos permitimos hacer claridad que el valor mencionado en el ítem 7 de la tabla 1, corresponde al rubro de los intereses de la obligación de pasivo prestacional y no a la deuda de cuotas partes pensionales como se menciona.*

*Aclarado el anterior aspecto, nos permitimos informar la gestión adelantada durante la vigencia 2022, donde se observa una reducción importante sobre el valor total de la DEUDA INTERESES PASIVO PRESTACIONAL, en referencia con el corte de diciembre de 2021, pasando de \$3.805.834.327,2 a \$1.998.209.378,1 teniendo una variación de \$ 1.807.624.949,1, que representa una disminución del 47,50% sobre las entidades que tenían deuda por este concepto con corte a diciembre 2021.*

(...)

## **Análisis de la Respuesta**

El Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, al realizar una explicación exhaustiva sobre el cobro de su cartera para los diferentes ítems mencionados en la observación, aunque compara las vigencias anteriores de la recuperación de cartera que efectuó, con la actual, es de aclarar que las vigencias anteriores ya fueron auditadas y que en virtud de lo mencionado se analiza la recuperación de la vigencia objeto de la presente auditoría financiera.

Es así como, aunque el Fondo disminuye sus saldos, no se presenta una información sustentada que justifique la edad de deterioro que la cartera del FOMAG tiene en la vigencia 2021, según la cual presenta cuentas irrecuperables que siguen estando relacionadas en los estados financieros y que con más de 3 años en mora no se presentaron soluciones que le dieran al Fondo una mejor alternativa de cobro para subsanar sus cuentas por cobrar, por tanto se mantiene lo observado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicita apertura de indagación preliminar.

### **Hallazgo No. 2. Consistencia de la información de provisión de procesos judiciales, de arbitraje, jurisdiccionales y especiales (D)**

Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación - CGN, por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo para entidades del gobierno. En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, se establece:

*“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.”*

Resolución 193 de 2016 de la CGN: Por la cual se incorpora en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la

evaluación del control interno contable. En su anexo se establecen las actividades de control interno que deben observar las entidades.

*(...) 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.*

*(...)3.2.14 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.*

Resolución 525 de 2016 de la CGN: Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable. En su anexo se precisa:

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

Resolución 116 de 2017 de la CGN: Por la cual se incorpora al marco normativo para entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, y se modifica el catálogo general de cuentas de dicho marco normativo.

*“Numeral 2. RECONOCIMIENTO DE OBLIGACIONES Y REVELACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES 2.1. Admisión de las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales, establece: (...)*



*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.”*

Manual de Políticas Contables Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora Código ML-GCP-01-005. Dentro de los documentos relacionados se encuentra el Procedimiento de Defensa Judicial y Provisión Contable Fiduprevisora Código MP-GJU-01-006 que indica dentro del numeral 6. Políticas y lineamientos:

*(...) r) Para la identificación de procesos terminados por el pago del fallo ejecutoriado, la Gerencia Operativa del FOMAG debe enviar un reporte los primeros dos días hábiles del mes relacionando los pagos efectuados el mes anterior por este concepto y este reporte debe contener la información necesaria para la identificación del proceso.*

*s) La Dirección de Gestión Judicial FOMAG debe cruzar la información entregada por la Gerencia Operativa contra la base de datos de procesos judiciales con el objetivo de identificar los procesos terminados por pago del fallo, así mismo retirarlos de la base y de las provisiones.*

*t) La Dirección de Gestión Judicial FOMAG debe enviar mensualmente a los abogados externos la relación de los procesos terminados por pago del fallo, con el fin de que se actualice el estado de estos procesos en sus bases de datos y empiecen a gestionar el archivo de los mismos.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

A continuación, se presenta la totalidad de procesos que lleva el FOMAG, donde están discriminados por: Tipo de Proceso, Calificación, Cantidad, Provisión y su respectiva Pretensión.

**Cuadro No. 45 Procesos judiciales activos FOMAG a 31 de diciembre de 2021**

(Cifras en pesos)

Tipo de proceso	Calificación	Cantidad	Provisión	Pretensión
<b>Judiciales</b>	Probable	14.218	437.465.623.097	393.281.387.709
	Posible	5.706	-	512.563.779.581
	Remoto	9.613	-	247.632.188.599
<b>Total</b>		29.537	437.465.623.097	1.153.477.355.889
<b>Arbitrales</b>	Probable	1	231.331.259.528	231.331.259.528
	Posible	6	-	787.486.691.650
	Remoto	2	-	47.256.435.151
<b>Total</b>		9	231.331.259.528	1.066.074.386.329
<b>Jurisdiccionales</b>	Probable	80	859.293.543	788.801.569
	Posible	152	-	1.093.515.709
	Remoto	11	-	24.000.000
<b>Total</b>		243	859.293.543	1.906.317.278
<b>Especiales</b>	Probable	68	190.538.137.768	164.508.591.418



Tipo de proceso	Calificación	Cantidad	Provisión	Pretensión
	Posible	113	-	1.356.953.043
	Remoto	40	-	107.871.952.768
<b>Total</b>		221	190.538.137.768	273.737.497.229

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01.

Elaboró: Equipo Auditor.

La provisión de los procesos judiciales del Fondo asciende a \$860.194.313.936,00 para la vigencia 2021, que está representada por los tipos de procesos que se presentaron anteriormente, de los cuales se tomaron muestras para la revisión de cada uno, encontrando las siguientes inconsistencias.

**Cuadro No. 46 Análisis muestra procesos judiciales activos FOMAG**

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión ajuste NIIF	Observación
LO03152	23001233300020170020701	Probable	\$6.772.940.723	Tiene fallo favorable de primera instancia que declaró la prescripción de la sanción mora y en consecuencia la calificación se cambió a posible en Legis Office, pero contablemente en People Soft continuaba como probable a 31/12/2021 y estaba provisionado.
LO18092	08001233300220150015000	Probable	\$2.415.717.269	El fallo de primera instancia declaró la prescripción y negó las pretensiones relacionadas con la sanción mora, por lo que solamente condenó al FOMAG para que se reconocieran las cesantías con sus respectivos intereses, sin que lo anterior implique pago. Por tanto, la provisión por la totalidad de las pretensiones no refleja la realidad de lo que se va a pagar en caso que el fallo quede en firme.
LO18143	08001233300020150008200	Probable	\$6.464.429.661	
LO43111	08001233300620150018800	Probable	\$7.462.053.450	
LO48420	52001333300120170002900	Remoto	\$-	Se calificó como remoto porque no se cuenta con información respecto al estado del proceso ni se cuenta con piezas procesales. En efecto, en respuesta al oficio de solicitud 04, se indica que no se ha cargado en E-Kogui por no contar con las piezas procesales.
LO123311	08001333300920200000300	Probable	\$-	El proceso se calificó como probable, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado. En Legis Office aparece la cuantía y el valor de la provisión. Sin embargo, en la relación de procesos activos que allegó la Fiduciaria no se encuentran registrados estos valores y no se allegó pantallazo de People Soft que evidencie el registro contable de la provisión y/o su actualización. No se allegó la demanda completa, para comprobar la cuantía registrada en Legis Office.
LO138613	11001333502120210021000	Probable	\$-	El proceso se calificó como probable, de conformidad con la jurisprudencia del

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión ajuste NIIF	Observación
				Consejo de Estado. Aunque la cuantía no está determinada de manera concreta en el fallo del proceso declarativo ni en la demanda del ejecutivo, sí se puede calcular a partir de los días de mora que se condenó a pagar en el fallo del proceso declarativo, además, la misma Fiduciaria alegó ante el juzgado, en el desarrollo del proceso ejecutivo, que ya había liquidado la sanción mora y había puesto el valor a disposición del docente. No se allegó pantallazo de People Soft que evidencie el registro contable de la provisión y/o su actualización.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04.  
Elaboró: Equipo Auditor.

#### **Cuadro No. 47 Análisis muestra procesos de arbitraje activos FOMAG**

ID Legis	No. Proceso	Calificación	Provisión ajuste NIIF	Observación
LO106440	121708	Posible	\$-	Se calificó el proceso como posible, sin embargo, en ficha técnica de conciliación aportada a la CGR se hace el análisis de la probabilidad de pérdida, teniendo en cuenta decisiones anteriores por parte de los tribunales en casos similares y conformados incluso por los mismos árbitros, indicando así que la probabilidad de condena es alta en lo concerniente al pago extemporáneo de las facturas. Visto así, la calificación como posible no es concordante con este análisis. Toda vez que en el análisis se indica que hay alta probabilidad de condena respecto a algunas pretensiones, la calificación y la provisión deben reflejar lo que probablemente se deba llegar a pagar con un fallo total o parcialmente adverso.
LO106443	121242	Posible	\$-	Se calificó el proceso como posible, sin embargo, en ficha técnica de conciliación aportada a la CGR, relacionada con otro proceso similar, se hace el análisis de la probabilidad de pérdida, teniendo en cuenta decisiones anteriores por parte de los tribunales en casos similares al decidir en derecho, indicando así que la probabilidad de condena es alta en lo concerniente al pago extemporáneo de las facturas. Visto así, la calificación como posible no es concordante con este análisis. Toda vez que en el análisis se indica que hay alta probabilidad de condena respecto a algunas pretensiones, la calificación y la provisión deben reflejar lo que probablemente se deba llegar a pagar con un fallo total o parcialmente adverso.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04.  
Elaboró: Equipo Auditor.

**Cuadro No. 48 Análisis muestra procesos jurisdiccionales activos FOMAG**

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión ajuste NIIF	Observación
LO107014	J-2019-0880	Posible	\$-	Teniendo en cuenta que hay un fallo condenatorio del 21 de julio de 2021 y que no se allegó pieza procesal alguna que dé cuenta de impugnación del mismo, se entiende que está en firme; por lo que la condena en contra de la UT a efectuar el reembolso, bien sea directamente o a través de descuento efectuado por la fiduciaria al contrato, permite concluir que la calificación como posible no es procedente, pues ya hay certeza del fallo, de su sentido y de los recursos con los que se debe pagar, en caso que aún no se haya dado cumplimiento al fallo.
LO107044	J-2019-1961	Posible	\$-	Hay fallo a favor por parte de la Superintendencia de Salud, por lo que no es consecuente que el proceso figure aún como activo y esté calificado como posible. Lo anterior, teniendo en cuenta además que no se allegó a la CGR pieza procesal alguna que dé cuenta de alguna impugnación del fallo.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04.  
Elaboró: Equipo Auditor.

**Cuadro No. 49 Análisis muestra procesos especiales activos FOMAG**

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión ajuste NIIF	Observación
LO108027	68001310300220190000200	Posible	\$-	Se evidencian diferentes valores de las pretensiones en la relación de procesos allegados a la CGR, en el recurso de reposición frente al auto que libra mandamiento de pago y en los aplicativos Legis Office y E-kogui. Se allegaron a la CGR notas aclaratorias indicando que los valores en E-Kogui se están modificando, ya que por error del abogado se incluyeron los valores que no eran. Sin embargo, no se allegó el mandamiento de pago a partir del cual se pueda corroborar el valor cierto que debe figurar en los aplicativos. Por otra parte, la demanda allegada no se deja leer correctamente. Por todo lo anterior, no hay certeza frente al valor de las pretensiones ni de la provisión, dado el caso que la calificación cambiara a probable.
LO131129	11001310300220180036300	Probable	\$13.088.412.081,78	En la relación de procesos allegada a la CGR, así como en People Soft y E-Kogui, el valor de las pretensiones y la provisión sin el ajuste bajo NIIF está por \$11.423.626.234. Sin embargo, el valor indicado en la demanda inicial y en el primer auto de mandamiento de pago del 31 de octubre de 2018

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión ajuste NIF	Observación
				es \$11.426.626.234, valor este que solamente es concordante con el registrado en Legis Office. Por otra parte, se evidencia una solicitud de acumulación de demanda por \$71.587.858.834, en virtud de la cual se profirió nuevo mandamiento de pago el 04 de marzo de 2020, razón por la cual ninguno de los valores registrados en los aplicativos, ni el valor provisionado y registrado en People Soft, reflejan el valor real del mandamiento de pago, teniendo en cuenta las demandas acumuladas.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04.  
Elaboró: Equipo Auditor.

**Cuadro No. 50 Análisis muestra procesos judiciales terminados FOMAG**

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión	Observación
LO17919	08001233300020150009401	Posible	\$-	No se allegó demanda que permita corroborar y de certeza acerca del valor de las pretensiones registrado en Legis Office. En la relación de procesos allegada a la CGR, la calificación figura como posible, pero en Legis Office figura como probable, lo que genera incertidumbre respecto a si el proceso debía o no estar provisionado contablemente.
LO17948	08001233300020150049001	Remoto	\$-	No se allegó demanda que permita corroborar el valor de las pretensiones registrado en Legis Office; la calificación en Legis Office aparece como probable y en la relación allegada a la CGR se indica que es remota. Teniendo en cuenta que los fallos de primera y segunda instancia negaron las pretensiones relacionadas con el pago de sanción mora por declararse probada la prescripción y que solamente se le ordenó a la parte demandada que reconociera al demandante las cesantías y los intereses a las cesantías por las anualidades 1995 a 2002, sin que ello implique pago de las mismas, no se entiende por qué en Legis Office se indica que a partir de la calificación probable se derivaba la provisión por el valor total de las pretensiones. Todo lo anterior genera incertidumbre respecto a si el proceso debía o no estar provisionado contablemente.

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión	Observación
LO17955	08001233300020150058301	Probable	\$3.893.214.011	Teniendo en cuenta que los fallos de primera y segunda instancia negaron las pretensiones relacionadas con el pago de sanción mora por declararse probada la prescripción y que solamente se le ordenó a la parte demandada que reconociera al demandante las cesantías y los intereses a las cesantías por las anualidades 1995 a 2002, sin que ello implique pago de las mismas, no se entiende por qué en Legis Office se indica que a partir de la calificación probable se deriva la provisión por el valor total de las pretensiones, teniendo en cuenta que el valor provisionado debe reflejar el valor que se tendría que pagar ante un eventual fallo condenatorio.
LO17966	08001233300620150009301	Posible	\$-	En la relación allegada a la CGR, la calificación del proceso es posible. Sin embargo, en Legis Office se indica que la calificación es probable y que el valor de la provisión es por el valor de las pretensiones, teniendo en cuenta que el fallo de segunda instancia fue en contra. En realidad, el fallo de segunda instancia confirmó el fallo de primera instancia en el sentido de negar la sanción mora por prescripción, pero ordenó el reconocimiento de las cesantías y los intereses, sin que ello implique pago. Por lo anterior, no hay concordancia entre lo registrado en Legis Office y la información allegada a la CGR, lo que genera incertidumbre respecto a si el proceso debía o no estar provisionado contablemente.
LO18147	08001233300020159014001	Probable	\$1.879.096.499	Se allegó pantallazo de Legis Office en que los valores y la calificación concuerdan con los allegados a la CGR. No obstante, los hechos registrados en el aplicativo no corresponden a la demanda, en la que se evidencia que se pretende el pago de sanción mora, no por el pago extemporáneo de cesantías, sino por la falta de su consignación correspondiente a las anualidades 1997 a 2002. En ese orden de ideas, tampoco es aplicable la justificación que se tuvo en su momento para calificar la probabilidad de pérdida como probable, toda vez que se menciona la alta probabilidad de pérdida en casos de pago

ID Legis	Radicado	Calificación	Provisión	Observación
				extemporáneo de cesantías. Por lo anterior, el análisis improcedente ocasionó una calificación y provisión que pueden ser improcedentes.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04.

Elaboró: Equipo Auditor.

Las inconsistencias presentadas evidencian debilidades en los procesos de revisión, análisis y depuración de los saldos, así como en la verificación y conciliación de la información con las áreas que intervienen en el proceso contable, lo que afecta las características cualitativas de la información financiera de relevancia y representación fiel, debido a que evidenciaron saldos inconclusos, a los que se le reconoce la provisión a cierre de 2021.

Por tanto, se concluye que no se cuenta con información consistente que proporcione seguridad razonable sobre si los saldos de esta cuenta están libres de errores significativos, generando incertidumbre en la cuenta 2701 Litigios y Demandas, con efecto sobre la cuenta 9120 Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### Respuesta del FOMAG

El FOMAG, a la observación planteada por la CGR, indicó lo siguiente, respecto a las diferencias evidenciadas en la cuenta 2701 Litigios y demandas, perteneciente al grupo 27 del pasivo:

*“En atención a la observación formulada y una vez verificada la información suministrada es importante aclarar que no se presenta diferencia entre el saldo reportado en la cuenta contable 2701 Provisiones y Litigios y la relación de los procesos judiciales vigentes a 2021 suministrada en los puntos No. 68 y 01 de las solicitudes de información 01 y 11, respectivamente (...).*

*Así mismo, se procedió a realizar el cruce de la base de Excel “procesos judiciales activos- Unidad de Defensa Judicial” dispuesto en el vínculo frente al archivo suministrado por la Contraloría denominado con el mismo nombre (...)*

### Análisis de respuesta

Del análisis efectuado a la información suministrada por el FOMAG en respuesta a la observación y realizando paralelamente un estudio sobre los saldos a los cuales se hizo mención, es claro decir que se desvirtúa la diferencia en los saldos de la provisión contable a 31 de diciembre de 2021, de la cuenta 2701 Litigios y demandas (grupo 27), del pasivo del Fondo, por lo que esa parte se eliminó del hallazgo.



Con respecto a las muestras de provisión de los procesos judiciales, revisados por la CGR, de la vigencia 2021 se analizaron las respuestas dadas por el Fondo para cada uno de los casos, como se presenta a continuación.

**Cuadro No. 51 Análisis muestra procesos judiciales activos FOMAG**

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
LO03152	Tiene fallo favorable de primera instancia que declaró la prescripción de la sanción mora y en consecuencia la calificación se cambió a posible en Legis Office, pero contablemente en People Soft continuaba como probable a 31/12/2021 y estaba provisionado.	<i>“En este caso, el abogado que tenía la propiedad del caso erróneamente no hizo el cambio de calificación con el resultado de la sentencia en primera instancia; sin embargo, basado en estas inconsistencias, la Unidad de Defensa Judicial del FOMAG implementó un control exhaustivo que permite hacer seguimiento a este tipo de inconsistencias oportunamente, sin que afecte las provisiones o datos reales de los procesos judiciales.”</i>	Se configura el hallazgo, ya que se acepta la observación por parte de la Fiduciaria y se menciona un control exhaustivo, pero no se especifica nada al respecto ni se allegan soportes de dicho control. Adicionalmente, la inconsistencia para este caso persistió hasta el cierre de la vigencia objeto de auditoría.
LO18092	El fallo de primera instancia declaró la prescripción y negó las pretensiones relacionadas con la sanción mora, por lo que solamente condenó al FOMAG para que se reconocieran las cesantías con sus respectivos intereses, sin que lo anterior implique pago. Por lo tanto, la provisión por la totalidad de las pretensiones no refleja la realidad de lo que se va a pagar en caso que el fallo quede en firme.	<i>La provisión contable está basada en el valor de las pretensiones que indique el demandante en su demanda. Por lo cual, no es posible el cambio de las mismas, aun cuando se acceda parcialmente a ellas y otro tanto queden desestimadas, toda vez que el abogado no calcula ni hace la liquidación sobre las mismas.</i>	A la luz de la Resolución 533 de 2015 de la CGN, la información financiera, incluyendo el valor de las provisiones, debe cumplir con la característica de la representación fiel.  Por otra parte, la entidad trae a colación la Resolución 353 de 2016 de la ANDJE, artículo 8, literal b): todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa E-Kogui.
LO18143			
LO43111			
LO138613	El proceso se calificó como probable, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado. Aunque la cuantía no está determinada de manera concreta en el fallo del proceso declarativo ni en la demanda del ejecutivo, sí se puede calcular a partir de los días de mora que se condenó a pagar en el fallo del proceso declarativo, además, la misma fiduciaria alegó ante el juzgado, en el desarrollo del proceso ejecutivo, que ya había liquidado la sanción mora y había puesto el valor a	<i>Es tanto así, que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en su aplicativo Ekogui, se basa en la misma forma de indicar la pretensión y así mismo su provisión contable, pues no es posible cambiarlo, diferente a lo que indique la demanda. Caso contrario, si el Juez en su fallo condene con un valor determinado, aplicaría su cambio.</i>  <i>Lo anterior, conforme a la Resolución 353 de 2016,</i>	Por lo tanto, se torna necesario referirse también al contenido de esa norma.  En primer lugar, la misma norma indica que en caso de condena la provisión se debe ajustar y del tenor



ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	disposición del docente. No se allegó pantallazo de People Soft que evidencie el registro contable de la provisión y/o su actualización.	<i>expedido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, comparte estos mismos criterios de calificación y provisión contable, incluso cuando exista sentencia, en su Artículo 8 reza (...)</i>  <i>Como se observa, si la sentencia trae consigo el valor de la condena taxativamente, es posible ajustar la provisión contable, caso contrario, no es posible; sin embargo, y por analogía a los casos en mención, se toma como referencia el que se ganaron las pretensiones de la sanción moratoria y se impugnó la decisión, por lo cual se aplica el literal c) que se mantiene el procedimiento antes del fallo, es decir, las pretensiones se mantienen incólumes tal cual se encuentran en la demanda.</i>	literal de la norma en cuestión no se desprende que ese ajuste solamente proceda cuando la condena sea taxativa, tal como afirma la fiduciaria. Simplemente habla de condena, sin que especifique que sea de carácter concreto, abstracto, total o parcial.  Es así, como de la interpretación de la Resolución 353 de 2016 de la ANDJE, artículo 8, literal b) y de la Resolución 533 de 2015 de la CGN, se desprende que la condena no debe ser total ni taxativa para que se ajuste el valor de la provisión y que, en todo caso, se debe cumplir, para efectos contables, con la representación fiel.  Por lo tanto, se configura el hallazgo
LO48420	Se calificó como remoto porque no se cuenta con información respecto al estado del proceso ni se cuenta con piezas procesales. En efecto, en respuesta al oficio de solicitud 04, se indica que no se ha cargado en E-Kogui por no contar con las piezas procesales.	<i>Efectivamente por falta del expediente relacionado, no fue posible identificar la contingencia para su calificación.</i>	Se configura el hallazgo, ya que se reconoce por parte de la Fiduciaria que no se cuenta con el expediente, a pesar que dicha obligación está a su cargo, a través de la defensa judicial, bien sea la que adelantaban anteriormente las firmas externas de abogados o la que actualmente se adelanta directamente.
LO123311	El proceso se calificó como probable, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado. En Legis Office aparece la cuantía y el valor de la provisión. Sin embargo, en la relación de procesos activos que allegó la Fiduciaria no se encuentran registrados estos valores y no se allegó pantallazo de People Soft que evidencie el registro contable de la provisión y/o su actualización. No se allegó la demanda completa, para	<i>“El expediente se encontraba incompleto, razón por la cual se había solicitado la pieza procesal al despacho de conocimiento, situación que solo sucedió hasta el 7 de marzo de 2022 por envío del apoderado del demandante. A la fecha, se cuenta con el expediente e información completa cargada en el aplicativo.”</i>	Se mantiene el hallazgo, toda vez que no se explica por parte de la Fiduciaria la falta de registro de la provisión, cuando en el aplicativo de defensa judicial sí está registrada (aun cuando se afirma que ni en la demanda ni en el mandamiento está dicha cuantía). Adicionalmente, no se allegan soportes de lo que se afirma por la Fiduciaria, en el sentido de

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	comprobar la cuantía registrada en Legis Office.	<i>La demanda y el mandamiento de pago no traen concretamente la cuantía como se puede observar en el expediente. (...)</i>	que en 2022 se obtuvo el expediente.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04, así como en la respuesta a la observación 2.

Elaboró: Equipo Auditor.

### Cuadro No. 52 Análisis muestra procesos de arbitraje activos FOMAG

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
LO106440	Se calificó el proceso como posible, sin embargo, en ficha técnica de conciliación aportada a la CGR se hace el análisis de la probabilidad de pérdida, teniendo en cuenta decisiones anteriores por parte de los tribunales en casos similares y conformados incluso por los mismos árbitros, indicando así que la probabilidad de condena es alta en lo concerniente al pago extemporáneo de las facturas. Visto así, la calificación como posible no es concordante con este análisis. Toda vez que en el análisis se indica que hay alta probabilidad de condena respecto a algunas pretensiones, la calificación y la provisión deben reflejar lo que probablemente se deba llegar a pagar con un fallo total o parcialmente adverso.	<i>Frente a los procesos nos permitimos indicar que la diferencia entre la información reportada en el aplicativo y la consignada en las fichas de conciliación, se suscita en que ambas evaluaciones de la contingencia se efectúa en momentos procesales diferentes, como quiera que la que se hace ya con el registro del proceso corresponde a la que efectúa el apoderado conforme al avance del proceso y la otra se efectuó para el estudio que se lleva para presentar o no fórmula en la diligencia de conciliación que se lleva antes de iniciar de manera formal el proceso arbitral ya que en el curso de la primera audiencia, se efectúa la diligencia de conciliación, se declara la competencia del tribunal y se determinen los costos y gastos del proceso, según lo prevé la Ley 1563 del 2012, precisamente cuando en el arbitramento prospera la conciliación, el proceso termina y cesan las funciones del tribunal, sin que haya en la ley reconocimiento de honorarios ni para el centro de arbitraje, ni para los árbitros, ni para el</i>	Las afirmaciones de la fiduciaria pueden ser razonables o incluso ciertas, pero a la luz de los soportes allegados a la CGR, durante la ejecución de la auditoría y con la respuesta de la observación, no se evidencia trazabilidad alguna que justifique, de manera soportada, que el cambio de calificación obedeció a diferentes etapas del proceso o que los criterios para la probabilidad de pérdida sufrieron cambios.
LO106443	Se calificó el proceso como posible, sin embargo, en ficha técnica de conciliación aportada a la CGR, relacionada con otro proceso similar, se hace el análisis de la probabilidad de pérdida, teniendo en cuenta decisiones anteriores por parte de los tribunales en casos similares al decidir en derecho, indicando así que la probabilidad de condena es alta en lo concerniente al pago extemporáneo de las facturas. Visto así, la calificación como posible no es concordante con este análisis. Toda vez que en el análisis se indica que hay alta	<i>procedimiento de conciliación, se declara la competencia del tribunal y se determinen los costos y gastos del proceso, según lo prevé la Ley 1563 del 2012, precisamente cuando en el arbitramento prospera la conciliación, el proceso termina y cesan las funciones del tribunal, sin que haya en la ley reconocimiento de honorarios ni para el centro de arbitraje, ni para los árbitros, ni para el</i>	Lo anterior, teniendo en cuenta que los apoderados a su buen criterio pueden modificar la calificación, pero dicha facultad no es arbitraria y por lo tanto en todo momento debe estar justificada y soportada. Por lo tanto, se configura el hallazgo en estos casos.

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	probabilidad de condena respecto a algunas pretensiones, la calificación y la provisión deben reflejar lo que probablemente se deba llegar a pagar con un fallo total o parcialmente adverso.	<p>secretario, entre otros aspectos.</p> <p>Ahora bien, si la probabilidad de la condena puede llegar a ser alta, es de indicar que ambos procesos cuentan con demanda de reconvencción y llamamiento en garantía a las compañías coaseguradoras, por lo cual el apoderado puede haber cambiado la calificación el proceso a Posible teniendo en cuenta las variables en el marco del proceso arbitral, pero dicha calificación puede variar conforme a cada estado procesal.</p> <p>En el expediente 121708, el estudio se efectuó para la audiencia que se llevó a cabo el 23 de junio de 2021, y a 31 de diciembre de 2021, el proceso finalizó en etapa probatoria, después de surtirse las primeras audiencias, entre ellas, en donde se aceptó la demanda reconvencción.</p> <p>Por su parte, en el expediente 121242, el estudio se efectuó para la audiencia que se llevó a cabo el 23 de junio de 2021, el proceso finalizó también en etapa probatoria, después de surtirse las primeras audiencias, entre ellas, en donde se aceptó la demanda reconvencción.</p>	

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04, así como en la respuesta a la observación 2.

Elaboró: Equipo Auditor.

### Cuadro No. 53 Análisis muestra procesos jurisdiccionales activos FOMAG

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
LO107014	Teniendo en cuenta que hay un fallo condenatorio del 21 de julio de 2021 y que no se allegó pieza procesal alguna que dé cuenta de impugnación del mismo, se entiende que está en firme; por lo	Frente a dicho proceso, es importante mencionar no se encuentra en firme y que se encuentra en calificación POSIBLE, y en consecuencia no es	Lo afirmado por la fiduciaria está debidamente soportado en los anexos a la respuesta de la observación. Por ende, se

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	que la condena en contra de la UT a efectuar el reembolso, bien sea directamente o a través de descuento efectuado por la fiduciaria al contrato, permite concluir que la calificación como posible no es procedente, pues ya hay certeza del fallo, de su sentido y de los recursos con los que se debe pagar, en caso que aún no se haya dado cumplimiento al fallo.	<i>provisionado, toda vez que en primera instancia no se condenó a la cartera del FOMAG sino a la del operador de salud, pero al encontrarse en segunda instancia se encuentra a la espera de la decisión. Por lo anterior, la UNIÓN TEMPORAL MEDISALUD, solicitó la nulidad del presente proceso por la no notificación de la sentencia y la cual negó la impugnación. Consecuente a ello, fue declarada la nulidad por parte de la Superintendencia Nacional de Salud e impugnada el día 25 de marzo de 2022, tal y como se evidencia en los soportes adjuntos.</i>	desvirtúa frente a este proceso.
LO107044	Hay fallo a favor por parte de la Superintendencia de Salud, por lo que no es consecuente que el proceso figure aún como activo y esté calificado como posible. Lo anterior, teniendo en cuenta además que no se allegó a la CGR pieza procesal alguna que dé cuenta de alguna impugnación del fallo.	<i>Frente a dicho proceso, se encuentra en calificación POSIBLE, el cual no se provisiona, el proceso aún se encuentra activo, toda vez que se encuentra en decisión de segunda instancia, sin embargo, el auto que concede la impugnación no fue notificado personalmente, pero se realizó la búsqueda del mismo y se adjunta para probar la existencia de dicha impugnación.</i>	Lo afirmado por la fiduciaria está debidamente soportado en los anexos a la respuesta de la observación. Por ende, se desvirtúa frente a este proceso.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04, así como en la respuesta a la observación 2.

Elaboró: Equipo Auditor.

#### **Cuadro No. 54 Análisis muestra procesos especiales activos FOMAG**

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
LO108027	Se evidencian diferentes valores de las pretensiones en la relación de procesos allegados a la CGR, en el recurso de reposición frente al auto que libra mandamiento de pago y en los aplicativos Legis Office y E-kogui. Se allegaron a la CGR notas aclaratorias indicando que los valores en E-Kogui se están modificando, ya que por error del abogado se incluyeron	<i>“En primer lugar, es importante aclarar que se encontraba en calificación POSIBLE por el abogado, toda vez que existía también un proceso arbitral por parte de la UNIÓN TEMPORAL ORIENTE REGIÓN 5, no obstante, se realizó la modificación a calificación PROBABLE, por la alta</i>	Se retira la incidencia disciplinaria frente a este caso, toda vez que en la respuesta a la observación se evidencia que se adelantaron acciones tendientes a corregir los errores.

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	los valores que no eran. Sin embargo, no se allegó el mandamiento de pago a partir del cual se pueda corroborar el valor cierto que debe figurar en los aplicativos. Por otra parte, la demanda allegada no se deja leer correctamente. Por todo lo anterior, no hay certeza frente al valor de las pretensiones ni de la provisión, dado el caso que la calificación cambiara a probable.	<i>probabilidad de pérdida del proceso, respecto a antecedentes jurisprudenciales. Igualmente, frente a la revisión pertinente, se informa que, mediante correo del 7 de marzo de 2022 y 31 de marzo de 2022, se solicitó a Ekogui el cambio de las pretensiones (...)"</i>	
LO131129	En la relación de procesos allegada a la CGR, así como en People Soft y E-Kogui, el valor de las pretensiones y la provisión sin el ajuste bajo NIIF está por \$11.423.626.234. Sin embargo, el valor indicado en la demanda inicial y en el primer auto de mandamiento de pago del 31 de octubre de 2018 es \$11.426.626.234, valor este que solamente es concordante con el registrado en Legis Office. Por otra parte, se evidencia una solicitud de acumulación de demanda por \$71.587.858.834, en virtud de la cual se profirió nuevo mandamiento de pago el 04 de marzo de 2020, razón por la cual ninguno de los valores registrados en los aplicativos, ni el valor provisionado y registrado en People Soft, reflejan el valor real del mandamiento de pago, teniendo en cuenta las demandas acumuladas.	<i>Frente al ejecutivo, revisados los soportes correspondientes, Fiduprevisora S.A. subsanó dicha inconsistencia, para lo cual se evidencia en el aplicativo Legis, el cual sirve de soporte para las provisiones pertinentes. Lo anterior, en virtud de la demanda inicial por valor de \$11.426.626.234 y la demanda acumulada por valor de \$71.587.858.834, dando como resultado un valor total de provisión de \$83.014.485.068 como riesgo de condena PROBABLE.</i>	Se retira la incidencia disciplinaria frente a este caso, toda vez que en la respuesta a la observación se evidencia que se adelantaron acciones tendientes a corregir los errores.

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04, así como en la respuesta a la observación 2.

Elaboró: Equipo Auditor.

### Cuadro No. 55 Análisis muestra procesos judiciales terminados FOMAG

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
LO17919	No se allegó demanda que permita corroborar y de certeza acerca del valor de las pretensiones registrado en Legis Office. En la relación de procesos allegada a la CGR, la calificación figura como posible, pero en Legis Office figura como probable, lo que genera incertidumbre respecto a si el	<i>El proceso judicial fue terminado en febrero de 2021 y así mismo enviado al área de contabilidad para su respectivo retiro; sin embargo, en el mes de septiembre la Dirección de Prestaciones Económicas solicitó el fallo de segunda instancia, por lo cual, una vez</i>	Se configura el hallazgo, ya que lo respondido por la fiduciaria no desvirtúa la discrepancia entre el registro en Legis Office y en la relación de procesos allegada a la CGR, por el contrario, afirma que, aunque ya se había dado de baja al proceso, el apoderado



ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	proceso debía o no estar provisionado contablemente.	<i>revisado por el abogado a cargo, cambio la provisión en el aplicativo, pero el proceso ya se había dado de baja desde febrero de 2021.</i>	cambió la calificación, sin que se aporten soportes ni se evidencie dicha trazabilidad en lo allegado a la CGR.
LO17948	No se allegó demanda que permita corroborar el valor de las pretensiones registrado en Legis Office; la calificación en Legis Office aparece como probable y en la relación allegada a la CGR se indica que es remota. Teniendo en cuenta que los fallos de primera y segunda instancia negaron las pretensiones relacionadas con el pago de sanción mora por declararse probada la prescripción y que solamente se le ordenó a la parte demandada que reconociera al demandante las cesantías y los intereses a las cesantías por las anualidades 1995 a 2002, sin que ello implique pago de las mismas, no se entiende por qué en Legis Office se indica que a partir de la calificación probable se derivaba la provisión por el valor total de las pretensiones. Todo lo anterior genera incertidumbre respecto a si el proceso debía o no estar provisionado contablemente.	<p><i>La provisión contable está basada en el valor de las pretensiones que indique el demandante en su demanda. Por lo cual, no es posible el cambio de las mismas, aun cuando se acceda parcialmente a ellas y otro tanto queden desestimadas, toda vez que el abogado no calcula ni hace la liquidación sobre las mismas.</i></p> <p><i>Es tanto así, que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en su aplicativo Ekogui, se basa en la misma forma de indicar la pretensión y así mismo su provisión contable, pues no es posible cambiarlo, diferente a lo que indique la demanda. Caso contrario, si el Juez en su fallo condene con un valor determinado, aplicaría su cambio.</i></p>	<p>A la luz de la Resolución 533 de 2015 de la CGN, la información financiera, incluyendo el valor de las provisiones, debe cumplir con la característica de la representación fiel.</p> <p>Por otra parte, la entidad trae a colación la Resolución 353 de 2016 de la ANDJE, artículo 8, literal b): todo proceso que se pierda por la entidad en primera instancia se deberá provisionar por el valor de la condena y el mismo será registrado por el apoderado en el campo de captura del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa E-Kogui.</p> <p>Por lo tanto, se torna necesario referirse también al contenido de esa norma.</p>
LO17955	Teniendo en cuenta que los fallos de primera y segunda instancia negaron las pretensiones relacionadas con el pago de sanción mora por declararse probada la prescripción y que solamente se le ordenó a la parte demandada que reconociera al demandante las cesantías y los intereses a las cesantías por las anualidades 1995 a 2002, sin que ello implique pago de las mismas, no se entiende por qué en Legis Office se indica que a partir de la calificación probable se deriva la provisión por el valor total de las pretensiones, teniendo en cuenta que el valor provisionado debe reflejar el valor que se tendría que pagar ante un eventual fallo condenatorio.	<p><i>Lo anterior, conforme a la Resolución 353 de 2016, expedido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, comparte estos mismos criterios de calificación y provisión contable, incluso cuando exista sentencia, en su Artículo 8 reza (...)</i></p> <p><i>Como se observa, si la sentencia trae consigo el valor de la condena taxativamente, es posible ajustar la provisión contable, caso contrario, no es posible; sin embargo, y por analogía a los casos en mención, se toma como referencia el que se ganaron las pretensiones de la sanción moratoria y se impugnó la decisión, por lo cual se aplica el literal c) que se mantiene el procedimiento</i></p>	<p>En primer lugar, la misma norma indica que en caso de condena la provisión se debe ajustar y del tenor literal de la norma en cuestión no se desprende que ese ajuste solamente proceda cuando la condena sea taxativa, tal como afirma la fiduciaria. Simplemente habla de condena, sin que especifique que sea de carácter concreto, abstracto, total o parcial.</p> <p>Es así, como de la interpretación de la Resolución 353 de 2016 de la ANDJE, artículo 8, literal b) y de la Resolución 533 de 2015 de la CGN, se desprende que la condena no debe ser total ni taxativa para que se ajuste el valor de la provisión y que, en todo caso, se debe cumplir, para efectos</p>
LO17966	En la relación allegada a la CGR, la calificación del proceso es posible. Sin embargo, en Legis Office se indica que la calificación es probable y que el valor de la provisión es por el valor de las		

ID Legis	Observación	Respuesta Fiduciaria	Análisis respuesta
	pretensiones, teniendo en cuenta que el fallo de segunda instancia fue en contra. En realidad, el fallo de segunda instancia confirmó el fallo de primera instancia en el sentido de negar la sanción mora por prescripción, pero ordenó el reconocimiento de las cesantías y los intereses, sin que ello implique pago. Por lo anterior, no hay concordancia entre lo registrado en Legis Office y la información allegada a la CGR, lo que genera incertidumbre respecto a si el proceso debía o no estar provisionado contablemente.	<i>antes del fallo, es decir, las pretensiones se mantienen incólumes tal cual se encuentran en la demanda.</i>	contables, con la representación fiel.  Finalmente, no se explica la razón de las discrepancias respecto a la calificación en Legis Office y en la relación de procesos allegada a la CGR, en detrimento de la confiabilidad de la información.  Por lo tanto, se configura el hallazgo
LO18147	Se allegó pantallazo de Legis Office en que los valores y la calificación concuerdan con los allegados a la CGR. No obstante, los hechos registrados en el aplicativo no corresponden a la demanda, en la que se evidencia que se pretende el pago de sanción mora, no por el pago extemporáneo de cesantías, sino por la falta de su consignación correspondiente a las anualidades 1997 a 2002. En ese orden de ideas, tampoco es aplicable la justificación que se tuvo en su momento para calificar la probabilidad de pérdida como probable, toda vez que se menciona la alta probabilidad de pérdida en casos de pago extemporáneo de cesantías. Por lo anterior, el análisis improcedente ocasionó una calificación y provisión que pueden ser improcedentes.	<i>Efectivamente por error humano, se describieron los hechos erradamente; sin embargo, la calificación contable, pretensiones y demás provenientes del proceso se encuentran acorde a la realidad.</i>	Toda vez que la fiduciaria reconoce el error en este caso, se retira la connotación disciplinaria para este caso, pero se mantiene en la posición relacionada con la incapacidad de aplicar los criterios de probabilidad de pérdida de unos hechos (pago extemporáneo de cesantías) a otros totalmente diferentes (falta de consignación de anualidades de cesantías).

Fuente: Información suministrada por el FOMAG en respuesta al Oficio de solicitud de información 01 y 04, así como en la respuesta a la observación 2.

Elaboró: Equipo Auditor.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### Hallazgo No. 3. Ejecución Presupuestal de Ingresos - FOMAG vigencia 2021.

Constitución política de Colombia. Art. 356 y 357.

Manual de Presupuesto del FOMAG, ML-GNE-01-001-Versión No.3, Numeral 11.  
Del Presupuesto: “El Presupuesto anual del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del



*Magisterio, está compuesto por el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos”.*

*Numeral 11.1. “El Presupuesto de Ingresos comprenden: Ingresos corrientes y Recursos de Capital” (...)*

*“(...) 11.1.2 Recursos de Capital. Corresponden a la recuperación de cartera mayor a un año y demás recursos extraordinarios que reciba a cualquier título el Fondo de prestaciones sociales del magisterio, con destinación específica.*

*a) RENDIMIENTOS FINANCIEROS. Corresponde a los rendimientos financieros generados por la inversión de los recursos del Fomag en los Fondos de Inversión Colectiva, de conformidad con la política definida por el Consejo Directivo. (...)*

*c) RECUPERACION DE CARTERA: Son los recursos provenientes de obligaciones por cobrar en vigencias anteriores mayores a un año. (...)*”

Otro si integral al contrato de fiducia mercantil, protocolizado en la escritura pública No. 83 del veintiuno (21) de junio de 1990, de la notaría cuarenta y cuatro (44) del círculo notaria de Bogotá D.C., suscrito el 22 junio de 2017, entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisor S.A.

*“Cláusula Segunda – MODIFICACIONES: Modificar las siguientes obligaciones y Cláusulas del Contrato así: (...)*

*Numeral 3. Se modifica la cláusula sexta A “Obligaciones de administración e inversión de recursos” del otrosí del 25 de enero de 2006 la cual tendrá la siguiente redacción:*

*“4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA  
(...)”*

*4 Obligaciones de administración e inversión de recursos.*

*4.1 La Fiduciaria debe administrar e invertir los recursos que integran el Fondo para beneficio de este último, en inversiones que garanticen condiciones adecuadas de liquidez y seguridad, mientras estos se destinan al pago de las prestaciones sociales objeto del Fondo. (...)*

*4.2 La Fiducia debe reinvertir los rendimientos que produzcan los recursos del Fondo, en la misma forma prevista para el capital.*

*Ley 87 del 29 de noviembre 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”*

De acuerdo con la información suministrada, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG reportó, mediante ejecución presupuestal de ingresos, la transferencia realizada por el Ministerio de Educación Nacional al rubro del Sistema General de Participaciones por \$2.718.308.593.181, los cuales fueron asignados y clasificados en el presupuesto, en la apropiación inicial, de la siguiente manera:

### Cuadro No. 56 Ejecución Presupuestal de Ingresos vigencia 2021 Sistema General de Participaciones

Cifras en Pesos

CODIGO	DESCRIPCIÓN DE RUBROS	APROPIACIÓN INICIAL 2021	APROPIACION FINAL 2021	TOTAL RECAUDO 2021	SALDO POR RECAUDAR
3-3-5-001-001	<b>4.SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGUN APROPIACION DISTRIBUCION MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL</b>	<b>2.718.308.593.181</b>	<b>2.718.308.593.181</b>	<b>2.318.414.225.316</b>	<b>399.894.367.865</b>
3-3-5-001-001	Salud: El equivalente al 8.5% mensual liquidado sobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	522.470.380.926	522.470.380.926	474.866.324.331	47.604.056.595
3-3-5-001-001	Pensión: El equivalente al 8.5% mensual liquidadosobre el valor de la nómina de los docentes, descontando los factores salariales	737.709.023.141	737.709.023.141	667.779.132.013	69.929.891.128
3-3-5-001-001	Cesantías: El equivalente a una doceava (8.33%) anual liquidada sobre los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes.	1.458.129.189.114	1.458.129.189.114	1.175.768.768.972	282.360.420.142
3-3-5-001-001	Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros		0	109.898.204.961	
	Rendimientos de Inversión		0	11.819.922.595	

Fuente: Información suministrada por FOMAG Requerimiento No.01.

Elaboró: Equipo Auditor.

De acuerdo con lo anterior, se observa que durante la vigencia 2021, los ingresos del Sistema General de Participaciones alcanzaron un recaudo total de \$2.318.414.225.316. Así mismo, se presentaron ingresos por concepto de Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros por \$109.898.204.961 y los recursos por rendimientos de inversión por \$11.819.922.595, los cuales no fueron incorporados presupuestalmente, pero si reflejados en la ejecución de ingresos dentro del valor total del recaudo. Adicionalmente, al rubro "Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros", el FOMAG lo identifica con el mismo código del Sistema General de Participaciones, a pesar de no pertenecer a esta fuente de recursos.

Al revisar el Manual de Presupuesto del FOMAG ML-GNE-01-001-Versión No.3, se evidencia que los rubros por *“Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros”* y los *“recursos por rendimientos de inversión!”* no pertenecen a los ingresos SGP, por tanto, de acuerdo a lo indicado en el Manual de Presupuesto del FOMAG, estos debieron ser asignados en los ingresos por concepto de Recursos de Capital con destinación específica, para el caso de los rubros de recuperación de cartera y rendimientos financieros, sin embargo, contrario al Manual del Fondo, en la ejecución presupuestal de ingresos no se ve reflejado el concepto de recursos de capital.

Así mismo, se evidencia en la ejecución presupuestal de ingresos, que los rubros no detallan el tipo de situación de fondos (CSF<sup>1</sup> – SSF<sup>2</sup>) y se incluyen rubros presupuestales sin código, tal como sucede con los Recursos Laudos Arbitral, rendimientos de inversión y sanción mora.

Ahora bien, los recursos por *“Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros”* (Recuperación de cartera), por \$109.898.204.961 y los *“recursos por rendimientos de inversión (Rendimientos Financieros)”*, por \$11.819.922.595, se recibieron a partir del mes de enero, pero no fueron registrados en la apropiación inicial, dentro del presupuesto de ingresos aprobado por el Consejo y tampoco fueron adicionados posteriormente. Situación que también se vio reflejada en la vigencia 2020 y se repite en la vigencia 2021, por tanto, al no ser incorporados, tampoco pudieron ser ejecutados en las vigencias correspondientes.

La anterior situación se presenta por debilidades en las actividades de planeación, así como debilidades en el control interno, en cuanto al seguimiento de los procesos presupuestales y establecimiento de mecanismos de control interno, lo cual genera inconsistencias en la veracidad de la información, como también la no incorporación de los recursos para ser ejecutados en la vigencia.

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta del Fondo:**

EL FOMAG, mediante radicado No. 20220941117351 del 18 de mayo de 2022, da respuesta en los siguientes términos:

*“Con relación a la observación formulada por la Comisión de Visita, es importante mencionar algunos antecedentes, la actual administración del Fomag, el 27 de Diciembre de 2019 consolidó y mejoró los procedimientos relacionados con el manejo y administración del presupuesto, creando el Manual de Presupuesto Fomag ML-GNE-01-001 el cual nos permitió establecer el instrumento normativo que regula el procedimiento*

*administrativo y fija los lineamientos y directrices para el manejo del presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales Del Magisterio. (...)*

- *Dada la anterior dinámica y como acción de mejora continua con relación a la observación del concepto de recursos de capital, éste se detalló e incorporó en el Manual de presupuesto a finales de la vigencia 2021 (8 de noviembre de 2021) y su aplicación inició a partir del 01 de enero de 2022, ajustando en el presupuesto de ingresos a partir de enero 2022. Anexamos archivos con el ajuste.*

- *Con relación a la observación “se evidencia en la ejecución presupuestal de ingresos, que los rubros no detallan el tipo de situación de fondos (CSF1 – SSF2)”. Sobre este aspecto nos permitimos aclarar que el presupuesto para el Fomag fue concebido con situación de fondos, bien sea porque los recursos se giran y se reciben a través del Ministerio de Educación Nacional como recursos corriente nación y SGP, y a través de la recuperación de cartera y generación de los rendimientos de inversión.*

- *En cuanto a “los rubros que no tienen el código de presupuesto: recursos laudo arbitral, rendimientos de inversión y sanción por mora”, nos permitimos informar que estos rubros si cuentan con su código presupuestal respectivo, el cual se puede evidenciar en el sistema de información Peoplesoft - aplicativo oficial de administración. (...)*

*Sin embargo, al momento de enviar el archivo en Excel a la Comisión de Visita de la Contraloría General de la República por un error involuntario del cual presentamos excusas, estos códigos se enviaron en blanco. Por lo anterior, Nos permitimos anexar como evidencia a lo anteriormente expuesto un print de pantalla del cargue del presupuesto de estos rubros en el aplicativo Peoplesoft.*

- *Sobre la observación: “Así mismo los recursos recibidos en los rubros: 1. Aporte SGP Entes Territoriales, Pasivo Prestacional, Aportes Periódicos, Cuotas Partes Pensionales, Padres Cotizantes Dependientes, Ingresos pendiente por identificar y Otros con un recaudo al 31 de diciembre 2021 por valor \$109.898.204.961 y 2. Rendimientos de inversión con un recaudo al 31 de diciembre 2021 por valor \$11.819.922.595 no fueron registrados en la apropiación 2021”.*

*Sobre este aspecto nos permitimos informar que el presupuesto del Fomag se estructura con fundamento en la Ley de Presupuesto de cada vigencia fiscal y sus correspondientes decretos de liquidación; para lo cual y atendiendo estas directrices se desagregó el presupuesto para la vigencia 2021, lo cual estrictamente corresponde a las partidas establecidas en la ley del Presupuesto General de la Nación, sección presupuestal Ministerio de Educación Nacional y en el decreto de liquidación de presupuesto para la vigencia 2021.*

*Dicho presupuesto, asignado al Fomag, fue suficiente para satisfacer las necesidades programadas para atender el pago de las nóminas de pensionados, cesantías y todas las obligaciones por concepto de prestación de servicios médico-asistenciales, como se evidencia en la ejecución presupuestal del Fondo al cierre de la vigencia 2021 donde se presentaron saldos de apropiación respecto de los rubros misionales del Fondo. Cabe*

*señalar que el manual de presupuesto del FOMAG prevé que durante cualquier momento de la vigencia fiscal es posible realizar adiciones al presupuesto con los recursos disponibles recaudados en exceso al presupuesto determinado en el decreto de liquidación respectivo, en tanto se evidencie la necesidad de atender gastos adicionales. Cabe recordar, que una adición presupuestal implica un mayor valor en el ingreso y un mayor valor en el gasto según lo establecido en el manual de presupuesto FOMAG numeral 13.1, párrafo cinco que señala:*

*“ejecución presupuesto de ingreso...Los saldos disponibles en bancos e inversiones financieras al final de la respectiva vigencia se tendrán en cuenta para efectos de la liquidación de los excedentes financieros prevista en el numeral 11.1.2 literal b del presente manual y podrán utilizarse como fuente de unidad de caja o de adición presupuestal para financiar gastos correspondientes a cada unidad de negocio, previa aprobación del Consejo Directivo del FOMAG para el caso de la adición presupuestal...”*

*No obstante lo anterior, Fiduprevisora atendió la recomendación de la visita de la Contraloría General de la República sobre estos aspectos, para lo cual se incorporaron estos rubros presupuestales en la desagregación del presupuesto de ingresos vigencia 2022, se anexan soportes.*

*• En cuanto a la siguiente afirmación ....“por tanto al no ser incorporados tampoco pudieron ser ejecutados en las vigencias correspondientes”, nos permitimos indicar que los recursos se ejecutan o utilizan en la medida que son requeridos para financiar el gasto, el presupuesto de ingresos debe tener un correlato exacto matemático, aritmético frente al presupuesto de gastos y como se evidencia en la ejecución presupuestal del gasto del Fondo al cierre 2021 se ejecutaron las apropiaciones y se reservaron aquellas que presentaron a dicha fecha saldo de apropiación en virtud de lo previsto en el Manual de Presupuesto del FOMAG, con lo que se evidencia que no fue necesario utilizar los recursos de los rubros a los que aluden en la presente observación.*

*Por lo anterior, se reitera que la no incorporación de estos recursos de ingresos y gastos no afectó el cumplimiento de las necesidades del Fondo durante la vigencia 2021 y los recursos se encuentran en bancos. Igualmente, se reitera lo señalado en el punto anterior con respecto a las posibilidades que da el Manual de Presupuesto del Fondo para adicionar el presupuesto en cualquier momento de la vigencia. Por lo anterior, con todo respeto no se comparte la afirmación señalada por parte de la Comisión de Visita de la CGR.*

*Dadas las anteriores explicaciones, respetuosamente solicitamos a la Comisión de la Visita de la Contraloría General de la República, en el marco de la Auditoría Financiera 2021, no considerar la incidencia disciplinaria de la presente observación, teniendo en cuenta los argumentos expuestos. “*

## **Análisis de la Respuesta**

De acuerdo con lo anterior y analizada la respuesta, si bien se evidencia que el FOMAG realizó los ajustes y la actualización (8 de noviembre 2021), en el Manual de Presupuesto, con relación a los ingresos por concepto a Recursos de Capital,



dichos ajustes también debieron ser efectuados en la Ejecución Presupuestal de Ingresos de la vigencia 2021, sin embargo, de acuerdo con el documento soporte presentado a esta auditoría los ajustes se ven reflejados a partir de enero, en la Ejecución presupuestal de la vigencia 2022.

Además, la no incorporación oportuna de los recursos conllevó a que se quedaran en caja sin ser incorporados y ejecutados durante la vigencia, situación que también se vio reflejada en la vigencia 2020.

Por tal motivo, se valida como un hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo No. 4. Compromisos rubro Sanción Por Mora**

Ley 87 de 1993 Artículo 2 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

*Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*(...)*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; (...) Glosario. Manual de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG ML-GNE-01-001-Versión No.3. Indica: “(...) Certificado Registro Presupuestal (CRP): Constituye el registro de afectación definitiva del presupuesto, una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio. (...)*

*(...) Ejecución del presupuesto: Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final, desarrollando el objeto de las apropiaciones en el orden de la cadena presupuestal (CDP, CRP, Voucher-Obligación y Pago). Igualmente incluye el recaudo de cada uno de los conceptos del Presupuesto de Ingresos. (...)*

*(...) Seguimiento del presupuesto: Actividades mediante las cuales se realiza análisis por parte de la Dirección Administrativa y Financiera y por parte de las distintas áreas del FOMAG, de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, se realizan proyecciones del mismo con corte 31 de diciembre y se determina la necesidad de efectuar modificaciones al presupuesto o de presentar solicitud de adición de recursos al fideicomitente. (...)”.*

En este Manual de Presupuesto, en el numeral 10 Principios Presupuestales, indica lo siguiente: “(...) e) Programación Integral. Cada Unidad de Negocio (Pensiones, Cesantías y Salud) deberá contemplar los gastos que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, así mismo se contemplaran en los gastos administrativos el rubro de comisión fiduciaria para cada unidad de negocio. (...)”.

Mediante radicado 20220170396201, del 15 de febrero de 2022, se recibió la respuesta a la solicitud de información 02, donde contiene, en su numeral No. 1, la relación de pagos realizados por concepto de sanción por mora para la vigencia 2021. Dicha relación contiene 26.041 ítems por un valor total pagado de Sanción por Mora de \$219.496.722.871. Revisando la Ejecución presupuestal de Gastos del FOMAG, se evidencia que durante la vigencia 2021 se comprometieron y se pagaron \$219.487.382.742 para el componente de Sanción por Mora, por tal motivo se refleja una diferencia de \$9.340.129, entre la relación de la base que compone la sanción por mora y la ejecución presupuestal del gasto, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 57 Ejecución Presupuestal vs Base de datos del Componente Sanción por Mora – FOMAG vigencia 2021**

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN DE RUBROS	EJECUCION PRESUPUESTAL		BASE DE DATOS COMPONENTE	DIFERENCIA
	TOTAL COMPROMISOS CRP	TOTAL PAGOS	VALOR TOTAL PAGADO SXM	
Sanción por Mora Ley 1955 y Decreto 2020 de 2019 y el Decreto 473 del 12 de mayo de 2021 (Nota 27)	219.487.382.742	219.487.382.742	219.496.722.871	9.340.129

Fuente: Información suministrada por FOMAG-requerimiento No.01 y 02

Elaboró: Equipo Auditor.

La anterior situación, se presenta por debilidades en el Control Interno en el seguimiento de los procesos y procedimientos, si bien se evidencia los controles estos, no son suficientes para mitigar esta situación presentada; generando inexactitud e inconsistencia en la consolidación de la información.

Hallazgo administrativo.

## Respuesta del Fondo

EL FOMAG, mediante radicado No. 20220941117351 del 18 de mayo de 2022, da respuesta en los siguientes términos:

*“(...) A continuación, nos permitimos detallar la explicación de la diferencia presentada en la conciliación y observada igualmente por la visita de la CGR por el monto de \$ 9.340.129*

*1. \$2.484.472, corresponde a la reprogramación de sanción por mora, la cual afectó el rubro de sanción por mora en el mes de diciembre 2021, mediante voucher No. 15252, del 27 de diciembre 2021, correspondiente a la señora (...) identificada con la CC. 26.331.XXX, en la conciliación que se realizó en el mes de enero correspondiente a diciembre 2021, se detectó que este valor había afectado el rubro incorrecto, razón por la cual se procedió a solicitar el ajuste respectivo al área de pago el 21 de febrero de 2022 y se recabo el 28 de*



*abril de 2022, dicho ajuste se realizó mediante voucher 16504 del 29/04/2022 afectando la cuenta contable de reprogramación sanción por mora y ajustando el rubro presupuestal de sanción por mora.*

*2. \$4.311.988, mediante memorando No 20210170051703 con fecha 02 de julio de 2021 el área de novedades de nómina remitió la nómina de cesantías y auxilios con fecha de pago del 08 de julio de 2021 para su respectivo proceso de pago, dentro del memorando especifican que para el control presupuestal se debía afectar el rubro de cesantías parciales vigencia 2021, razón por la cual el área de nómina procedió con la generación del archivo de pago y se ordenó que se afectará el rubro presupuestal de cesantías parciales. En los cruces con otras fuentes de información que se hicieron en febrero de 2022 con las bases de datos vs ejecución presupuestal, se detectó esta diferencia la cual correspondía a un trámite de sanción por mora, el cual fue gestionado como cesantías parciales con el voucher No.13937 del 07/07/2021, correspondiente al docente (...) identificado CC. 8.174.XXX, el cual fue incluido en esta nómina de cesantías parciales sin que se pudiera identificar en forma masiva cuando fue entregada. En mesa de trabajo adelantada con el área de pagos en marzo de 2022 se analizaron dichas partidas para proceder a sus ajustes, el cual se reiteró al área de pagos el 02 de mayo de 2022. De acuerdo con lo informado el 17 de mayo mediante voucher No.16649 se procedió a realizar el ajuste pertinente afectando el rubro presupuestal de sanción por mora.*

*3. \$7.511.474 Se adjunta pantallazo con la información de la docente (...), identificada con CC.23.551.XXX, donde se evidencia que el pago de su beneficiario conyugue señor (...) identificado con CC. 3.224.XXX se encuentra en estado suspendido por la Dirección de Prestaciones Económicas, por lo tanto no ha afectado el presupuesto ni la caja del Fondo. (...)*

*4. \$1.139 corresponde a redondeo decimales de 26.041 registros, del global de los pagos realizados en la vigencia 2021 por sanción por mora. Por todo lo anterior, respetuosamente solicitamos a la Comisión de la Visita de la Contraloría General de la República, en el marco de la Auditoría Financiera 2021, desestimar la observación o en su defecto no considerar la incidencia administrativa de la presente observación, teniendo en cuenta los argumentos expuestos. (...)"*

### **Análisis de la Respuesta:**

De acuerdo con la respuesta del Fondo se analiza lo siguiente:

El Fondo manifiesta en su respuesta que la diferencia por \$2.484.472 fue ajustada mediante voucher 16504 del 29/04/2022, pero al revisar los soportes adjuntos no se evidencia el soporte del Voucher, ni la trazabilidad del proceso, lo cuales no fueron allegados a esta auditoría. Y para el caso del restante de la diferencia, se evidencia que el ajuste aún se encuentra en trámite, pero no allegan los soportes de las trazabilidades del proceso. A pesar de que la Fondo afirma haber detectado las inconsistencias, estas fueron ajustadas y encontradas en la vigencia 2022, tal como lo refleja en la respuesta, debido a esto se presentan deficiencias en el

seguimiento del control interno en los procesos y procedimientos presupuestales que no fueron identificadas en durante la vigencia auditada.

Por tal motivo, se valida como un hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 5. Término de reconocimiento y pago de pensiones (D)**

Ley 734 de 2002. Código Único disciplinario, Artículo 34. Modificada por la Ley 1952 de 2019.

La Ley 87 del 29 de noviembre 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”*.

El Decreto 1272 de 2018, *“Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones”*, donde indica:  
(...)

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.4. Término para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de vejez. Las solicitudes correspondientes a reconocimientos pensionales que cubran el riesgo de vejez o las indemnizaciones sustitutivas y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser resueltas dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de la radicación completa de la solicitud por parte del petionario.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.5. Gestión de la entidad territorial en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de vejez. La entidad territorial certificada en educación, dentro del mes siguiente a la presentación en debida forma de la solicitud de reconocimiento pensional que cubra el riesgo de vejez o indemnización sustitutiva y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones 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 que se disponga para tal fin el proyecto de acto administrativo debidamente digitalizado con su respectivo expediente para que sea revisado por la sociedad fiduciaria.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.6. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de vejez. La sociedad fiduciaria, dentro del mes siguiente al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimiento pensional que cubra el riesgo de vejez o la indemnización sustitutiva y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones a cargo del Fondo, 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 2.4.4.2.3.2.7. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de vejez. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 2 meses 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 pensional que cubra el riesgo de vejez o la indemnización sustitutiva y las demás prestaciones que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones.*

*Si la entidad territorial certificada en educación tiene objeciones frente al resultado de la revisión que trata el artículo anterior, podrá presentar ante la sociedad fiduciaria las razones de su inconformidad, dentro de los 20 días calendario contados desde la recepción del documento que contiene la aprobación o desaprobación del proyecto de acto administrativo. La sociedad fiduciaria contará con 20 días calendario para resolver las observaciones propuestas por la entidad territorial certificada en educación, contados desde la recepción del documento que contiene las objeciones al proyecto.*

*La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 20 días calendario siguientes a la recepción de la respuesta a las objeciones, deberá expedir el acto administrativo definitivo.*

*En cualquier caso, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir a través de 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 19 del Decreto Ley 656 de 1994. En todos los casos, las solicitudes de que trata este artículo deberán resolverse dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de su radicación completa por parte del peticionario.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.8. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado. que resuelve las solicitudes que amparan el riesgo de vejez. Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve reconocimiento pensional que cubra el riesgo de vejez o la indemnización sustitutiva y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a través de la plataforma dispuesta para tal fin.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.9. Pago de los reconocimientos pensionales que amparan el riesgo de vejez. Dentro de los 2 meses siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes correspondientes a reconocimientos pensionales que cubran el riesgo de vejez o la indemnización sustitutiva y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.10. Término para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de invalidez. Las solicitudes correspondientes a reconocimientos pensionales, auxilios, indemnizaciones por enfermedad profesional, por accidente de trabajo y sustitutivas de pensión de invalidez y las demás que por disposición legal reconoce el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, deben ser resueltas dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de radicación completa de la solicitud por parte del peticionario.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.11. Gestión de la entidad territorial en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de invalidez. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 20 días calendario siguientes a la presentación en debida forma de las solicitudes de reconocimientos pensionales, auxilios, indemnizaciones por enfermedad profesional, por accidente de trabajo y sustitutivas de pensión de invalidez y las demás que por disposición legal reconoce el Fondo, 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 que se disponga para tal fin el proyecto de acto administrativo debidamente digitalizado con su respectivo expediente para que sea revisado por la sociedad fiduciaria.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.12. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de invalidez. La sociedad fiduciaria, dentro de los 20 días calendario siguientes al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimientos pensionales, auxilios, indemnizaciones por enfermedad profesional, por accidente de trabajo y sustitutivas de pensión y las demás que por disposición legal reconoce el Fondo, 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 2.4.4.2.3.2.13. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de invalidez. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 20 días calendario 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. .*

*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 5 días calendario siguientes, contados desde la recepción del documento que contiene la aprobación o desaprobación del proyecto de acto administrativo.*

*La sociedad fiduciaria contará con 5 días calendario 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 de los 10 días calendario contados 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 numeral 3º del artículo 2.4.4.3.8.1 del presente decreto. En todos los casos, las solicitudes de que trata este artículo deberán resolverse dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de su radicación completa por parte del peticionario.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.14. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes que amparan el riesgo de invalidez. Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimientos pensionales, auxilios, indemnizaciones por enfermedad profesional, por accidente de trabajo y sustitutivas de pensión y las demás que por disposición legal reconoce el Fondo, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a la plataforma dispuesta para tal fin.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.15. Pago de los reconocimientos pensionales que amparan el riesgo de invalidez. Dentro de los 2 meses siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento pensional, auxilios, indemnizaciones por enfermedad profesional, por accidente de trabajo y sustitutivas de pensión de invalidez y las demás que por disposición legal reconoce el Fondo, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes. (...)*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.16. Término para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de muerte. Las solicitudes correspondientes a reconocimientos pensionales, auxilios e indemnizaciones que cubran el riesgo de muerte a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, deben ser resueltas dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de radicación completa de la solicitud por parte del peticionario.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.17. Gestión de la entidad territorial en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de muerte. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 40 días calendario siguientes a la presentación en debida forma de la solicitud de reconocimiento pensional, auxilios e indemnizaciones que cubran el riesgo de muerte 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 que se disponga para tal fin el proyecto de acto administrativo debidamente digitalizado con su respectivo expediente para que la solicitud sea revisada por la fiduciaria.*



*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.18. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de muerte. La sociedad fiduciaria, dentro de los 10 días calendario siguientes al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimiento pensional, auxilios e indemnizaciones que cubran el riesgo de muerte, 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 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 2.4.4.2.3.2.19. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de muerte. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 10 días calendario 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 pensional, auxilios e indemnizaciones que cubra el riesgo de muerte. (...)*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.20. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes que amparan el riesgo de muerte. Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimiento pensional, auxilios e indemnizaciones que cubren el riesgo de muerte, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a la plataforma empleada para tal fin.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.21. Pago de los reconocimientos pensionales que amparan el riesgo de muerte. Dentro de los 2 meses siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes de reconocimiento pensional, auxilios e indemnizaciones que cubren el riesgo de muerte, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes.  
(...)"*

*Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".*

*Ley 91 de 1989, "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio".*

De conformidad con la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, respecto de la muestra seleccionada del rubro de Pensión, específicamente en cuanto a la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia 2021, se observa que, de los 46 comprobantes analizados, se encontraron inconsistencias en los términos para resolver las solicitudes de reconocimiento y pago pensional en algunos de ellos, como se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 58 Tiempo Empleado por la SED y el FOMAG en reconocimiento y pago de Pensión - Vigencia 2021**

Numero Documento Docente	Fecha de Radicación	Fecha Resolución	Fecha Pago	Tiempo días entre Radicado y Notificación Resolución	Tiempo días entre Notificación Resolución y Pago	Tiempo días desde Radicado al Pago
7.443.XXX	09/01/2020	27/11/2020	28/02/2021	323	93	416
98.381.XXX	27/01/2020	06/11/2020	28/02/2021	284	114	398
6.846.XXX	30/08/2019	22/02/2021	30/04/2021	542	67	609
12.616.XXX	04/09/2019	22/02/2021	30/05/2021	537	97	634
11.789.XXX	19/03/2019	07/01/2020	30/05/2021	294	509	803
12.614.XXX	15/08/2020	10/03/2021	30/05/2021	207	81	288
12.521.XXX	09/03/2020	22/02/2021	30/07/2021	350	158	508
19.016.XXX	02/04/2020	08/09/2021	03/10/2021	524	25	549

Fuente: Información suministrada por FOMAG-Requerimiento No.01 y No.6  
Elaboró: Equipo Auditor.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que los tiempos empleados tanto por Fiduprevisora como por las secretarías de educación, sobrepasan el establecido en el Decreto 1272 de 2018, ya que entre el trámite de solicitud de reconocimiento y la notificación mediante el acto administrativo, se demoraron en tramitar en promedio 262 días calendario, donde 422 días calendarios corresponden a la solicitud que más tiempo se demoró en notificar. Así mismo, se evidencian demoras en el trámite de pago, después de la notificación, de hasta 509 días calendario, como en el caso del docente identificado con numero de documento 11.789.XXX.

En el mismo sentido, se observa que para el término transcurrido desde el momento que el docente radica su solicitud hasta el pago, Fiduprevisora se demora en promedio 525 días calendarios para resolver estas solicitudes, siendo de 803 días la solicitud que más se demoró y de 288 días la que más rápido se reconoció y pagó.

Lo anterior es ocasionado por deficiencias en el control y seguimiento de los procedimientos establecidos y de los términos para trámites de reconocimientos y pagos de pensiones, afectando los derechos pensionales adquiridos por los docentes con ocasión del incumplimiento de los plazos señalados por el Decreto 1272 de 2018.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### Respuesta del Fondo



EL FOMAG, mediante radicado No.20220941159871 del 24 de mayo de 2022, da respuesta a la anterior observación, presentando justificaciones de las inconsistencias encontradas en los 8 casos expuestos por la CGR, proporcionado pantallazos como evidencia, del aplicativo FOMAG 1 y el aplicativo OnBase. Así mismo, manifiestan al final de la respuesta lo siguiente:

*“(…) Como se observa en los casos analizados el mayor tiempo consumido en el trámite de las pensiones corresponde a las Secretarías de Educación. Gestión que impacta en el cumplimiento de los términos legales. Para resolver tales dificultades, la Fiduprevisora se encuentra en la actualidad en proceso de mejoramiento tanto de sus sistemas de información como de la modernización tecnológicas para el trámite de las prestaciones económicas, que a su vez se constituya en una herramienta estandarizada que se suministrara a todas las Secretarías de Educación Certificadas. El nuevo aplicativo se espera entre en producción a finales de 2022.*

*Cabe resaltar que el proceso legal vigente implica un trámite de dos vueltas, proyecto de acto administrativo, revisión, acto administrativo y finalmente pago, que no es coherente con los plazos legales previstos para el cumplimiento en el trámite de las pensiones en la medida en que se generan reprocesos y la operatividad para su trámite en las entidades territoriales es realizada con una alta manualidad, todo lo cual incide en una inoportuna radicación en Fiduprevisora.*

*Por lo anterior, respetuosamente solicitamos a la comisión de la visita de la Contraloría General de la República, con los argumentos anteriormente expuestos no considerar la incidencia disciplinaria de la presente observación.”*

## **Análisis de la Respuesta**

Al revisar la respuesta dada por el auditado, con respecto a: *“(…) Como se observa en los casos analizados el mayor tiempo consumido en el trámite de las pensiones corresponde a las Secretarías de Educación. Gestión que impacta en el cumplimiento de los términos legales. (...)”*, es necesario tener en cuenta lo establecido en el Decreto 1272 de 2018 en el **“Artículo 2.4.4.2.3.2.6. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento pensional que amparan el riesgo de vejez. La sociedad fiduciaria, dentro del mes siguiente al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimiento pensional que cubra el riesgo de vejez o la indemnización sustitutiva y las demás solicitudes que se deriven de ajustes o reliquidaciones de estas prestaciones a cargo del Fondo, 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. (...)”* Subraya fuera de texto.

Así mismo, en la misma norma dice en el Artículo 2.4.4.2.3.2.7. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento pensional que

ampanan el riesgo de vejez, en el parágrafo de este artículo dice: “(...) *PARAGRAFO. 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 19 del Decreto Ley 656 de 1994. En todos los casos, las solicitudes de que trata este artículo deberán resolverse dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de su radicación completa por parte del peticionario. (...)*”.

Por tal motivo, se puede decir que, de acuerdo con lo analizado en la respuesta de la observación con relación a cada uno de los 8 caso y la norma, se evidencia que en algunos casos la Fiduprevisora también presenta demoras en los tramites de estudios de aprobación o desaprobación de las solicitudes de reconocimiento pensionales. Así mismo, no aportaron a esta auditoria los documentos soportes de las trazabilidades en los casos en que la Fiduprevisora realiza la devolución de los documentos a la Secretaría de Educación por no cumplir con los documentos o requisitos para el trámite de reconocimiento pensional.

Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 6. Compromisos rubros Cesantías Parciales y Definitivas (D)**

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, Artículo 34.

Ley 87 de 1993, en su artículo 2 indica:

*“Artículo 2 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*(...)*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;(...)*

El glosario del Manual de Presupuesto de Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG ML-GNE-01-001-Versión No.3. Indica:

*“(...) Certificado Registro Presupuestal (CRP): Constituye el registro de afectación definitiva del presupuesto, una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio. (...)*

*(...) Ejecución del presupuesto: Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final, desarrollando el objeto de las apropiaciones en el orden de la cadena presupuestal (CDP, CRP, Voucher-Obligación y Pago). Igualmente incluye el recaudo de cada uno de los conceptos del Presupuesto de Ingresos. (...).*

*(...) Seguimiento del presupuesto: Actividades mediante las cuales se realiza análisis por parte de la Dirección Administrativa y Financiera y por parte de las distintas áreas del*

*FOMAG, de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, se realizan proyecciones del mismo con corte 31 de diciembre y se determina la necesidad de efectuar modificaciones al presupuesto o de presentar solicitud de adición de recursos al fideicomitente. (...)*

Circular Externa 052 (Circular Básica Jurídica) de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, indica:

**CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO DEL TÍTULO PRIMERO: REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DE SEGURIDAD Y CALIDAD EN EL MANEJO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS Y CANALES DE DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS**

(...)

*Criterios de Seguridad de la información(...)*

*Integridad: La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción*

(...)

*Criterios de Calidad de la información(...)*

*Confiabilidad: La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones.*

Circular Externa 014 de 2009, de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, modificada por la CE 038 de 2009 de la SFC.

*“Para el cumplimiento de los principios y objetivos indicados con anterioridad, las entidades supervisadas deberán consolidar una estructura de control interno que considere por lo menos los elementos que se señalan a continuación:*

(...)

*Información y Comunicación: Teniendo en cuenta que la operación de una entidad depende en gran medida de sus sistemas de información, es necesario adoptar controles que garanticen la seguridad, calidad y cumplimiento de la información generada.*

*Los sistemas de información y comunicación son la base para identificar, capturar e intercambiar información en una forma y período de tiempo que permita al personal cumplir con sus responsabilidades y a los usuarios externos contar oportunamente con elementos de juicio suficientes para la adopción de las decisiones que les corresponde en relación con la respectiva entidad.*

*Información: Este sistema debe ser funcional para el suministro de información que permita dirigir y controlar el negocio en forma adecuada. Asimismo, deben permitir manejar tanto los datos internos como aquellos que se reciban del exterior.*

*Las entidades supervisadas deben contar con sistemas que garanticen que la información cumpla con los criterios de seguridad (confidencialidad, integridad y disponibilidad), calidad (efectividad, eficiencia, y confiabilidad) y cumplimiento, para lo cual deberán establecer controles generales y específicos para la entrada, el procesamiento y la salida de la información, atendiendo su importancia relativa y nivel de riesgo.*

(...)

*Administración de los datos: Para que los datos permanezcan completos, precisos y válidos durante su entrada, actualización y almacenamiento en los sistemas de información, las entidades tendrán que establecer controles generales y de aplicación sobre la operación de la tecnología, adicionales a los establecidos en el numeral 7.5.4.1.*

Mediante radicado 20220170396201, del 15 de febrero de 2022, se recibió la respuesta a la solicitud de información 02, la cual detalla, en su numeral No. 4, la relación de pagos realizados por concepto de cesantías parciales y definitivas, vigencia 2021. Dicha relación contiene 58.667 ítem por un valor total pagado de \$1.549.222.232.183, de las cuales 10.763 ítem hacen parte de la relación pagada por concepto de cesantías definitivas por \$488.417.352.388 y 47.904 ítem corresponden a pagos por cesantías parciales por \$1.060.804.879.795, tal como se detalla en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 59 Ejecución Presupuestal de Gastos vs Base de datos del Componente Cesantías Definitivas y Parciales – FOMAG vigencia 2021**

Cifras en Pesos

RUBRO	DESCRIPCIÓN DE RUBROS	EJECUCION PRESUPUESTAL		BASE DE DATOS COMPONENTE	DIFERENCIA
		TOTAL COMPROMISOS CRP	TOTAL PAGOS	VALOR DEL PAGO DE CESANTIAS	
31211002	- Cesantías Definitivas.	750.008.893.730	219.295.854.601	488.417.352.388	269.121.497.787
31211006	- Cesantías Parciales.	1.457.984.888.709	672.604.415.726	1.060.804.879.795	388.200.464.069
TOTAL			891.900.270.327	1.549.222.232.183	657.321.961.856

Fuente: Información suministrada por FOMAG-Requerimiento No.01 y 02

Elaboró: Equipo Auditor.

De acuerdo con lo anterior, revisando la Ejecución presupuestal de Gastos del FOMAG, se evidencia que durante la vigencia 2021 se pagaron \$219.295.854.601 por Cesantías Definitivas y \$672.604.415.726 para Cesantías Parciales. Por tal motivo se ve reflejada una diferencia total en la relación de la base que compone las Cesantías Definitivas y Parciales, frente a la ejecución presupuestal del gasto, por \$657.321.961.856.

La anterior situación, se presenta por debilidades en el Control Interno en el seguimiento de los procesos y procedimientos, si bien se evidencia los controles estos, no son suficientes para mitigar esta situación presentada debido a que la base que compone el valor total pagado por las cesantías parciales y definitivas no reflejan la realidad presentada en la ejecución presupuestal del gasto de la vigencia 2021; lo cual genera inexactitud e inconsistencia en la consolidación de la información.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

## Respuesta del Fondo

EL FOMAG, mediante radicado No.20220941159871 del 24 de mayo de 2022, da respuesta en los siguientes términos:

“(…)

*De acuerdo con lo observado por el Ente de Control, nos permitimos detallar la explicación de la diferencia observada por la visita de la CGR por el monto \$657.321.961.856 así:*

*El valor que están teniendo en cuenta de la ejecución presupuestal pagos vigencia 2021 por valor de \$891.900.271.327 de cesantías definitivas y cesantías parciales, es importante aclarar que solo contempla el valor ejecutado con presupuesto asignado en la vigencia 2021 y no está teniendo en cuenta el valor que se pagó con cargo a la reserva presupuestal constituida al 31 de diciembre 2020 y ejecutada al 31 de diciembre 2021 por \$668.556.432.295. (...)*

*Por tal razón al incorporar este valor y sumarlo con el valor ejecutado en la vigencia 2021 arroja presupuestalmente una ejecución por valor de \$1.560.456.702.623 y una vez comparado con el valor de la base de datos pagos 2021 \$1.549.222.232.183, se presenta la siguiente diferencia que nos permitimos explicar:*

*Cifras en pesos*

RUBRO	EJECUCION PRESUPUESTAL			BASE DE DATOS COMPONEN	DIFERENCIA
	TOTAL, PAGOS VIGENCIA 2021	RESERVA PRESUPUESTAL 2020 EJECUTADA EN 2021	TOTAL, PAGOS VIGENCIA 2021 MAS RESERVA EJECUTADA 2021	VALOR DEL PAGO DE CESANTIAS	
31211002	219.295.854.601	271.470.046.011	490.765.900.612	488.417.352.388	(2.348.548.224)
31211006	672.604.415.726	397.086.386.285	1.069.690.802.011	1.060.804.879.795	(8.885.922.216)
<b>TOTAL</b>	<b>891.900.270.327</b>	<b>668.556.432.296</b>	<b>1.560.456.702.623</b>	<b>1.549.222.232.183</b>	<b>(11.234.470.440)</b>

*Nos permitimos indicar que los rubros presupuestales de cesantías definitivas y parciales se encuentran correctamente imputados al gasto, sin embargo, por un error en la consolidación de la base de datos de los pagos 2021 se presentaron diferencias por:*

- En esta base de datos quedo pendiente de incluir 98 registros de la nómina de humano, correspondiente a los docentes que participaron en el piloto con el que se inició la puesta en producción del aplicativo humano.*
- Saldos a favor de Fomag cuando se generan descuentos en el pago de cesantías, entre otros los descuentos cuando los docentes solicitan el cambio de régimen y cumplen con los requisitos para pasar de régimen de anualidad a régimen de retroactividad, y dado que con el anterior régimen de anualidad devengaron intereses a las cesantías deben reintegrar dichos valores cancelados, de igual forma se deben contemplar los descuentos por embargos. Se adjunta cuadro explicativo (...)*

## **Análisis de la Respuesta**

De conformidad con la respuesta anterior, el Fondo acepta el error en la consolidación de la base de datos de los pagos de la vigencia 2021, presentado una diferencia de \$11.234.470.440, sin indicar cuál es el proceso se ha realizado para corregir la diferencia.

Adicionalmente se analizó el soporte de la respuesta a la observación y aún se encuentran inconsistencias frente a lo explicado por parte de la fiduciaria.

Así las cosas, debido a que el Fondo no proporcionó el proceso de ajuste para subsanar la diferencia encontrada y así mismo presentando una sobreestimación en la composición los pagos realizados en la cesantías definitivas y parciales frente a lo presentado en la ejecución presupuestal de la vigencia 2021, lo observado se mantiene.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 7. Riesgos y Controles Contratos Servicios de Salud - FOMAG. (OI).**

La Ley 87 de 1993 en su artículo 2, prescribe: *“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 orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*Artículo 2:*

*a. “Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;”*

*b. “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”;*

*(...)*

*Literal f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos (...)*

El Decreto 648 del 19 de abril de 2017, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, en su artículo 2.2.21.5.3 (De las Oficinas de Control Interno), indica:

*“Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la Gestión del Riesgo...”.*



El Manual de Auditoria Integral basada en riesgo ML-GNE-07-002 versión 1 del FOMAG Fiduprevisora, define:

*“RIESGO FINANCIERO: La posibilidad de incurrir en pérdidas económicas debido a la ocurrencia de diferentes sucesos futuros e inciertos, como el Riesgo de concentración y hechos catastróficos, Riesgo de incrementos inesperados en los índices de morbilidad y en los costos de atención, Riesgos de cambios tecnológicos y Riesgos de insuficiencia de reservas técnicas.”*

*RIESGO OPERATIVO: “La posibilidad de que una entidad presente desviaciones en los objetivos misionales de sus procesos como consecuencia de deficiencias, inadecuaciones o fallas en los procesos, en el recurso humano, en los sistemas tecnológicos, y biomédicos, en la infraestructura, por fraude y corrupción, ya sea por causa interna o por la ocurrencia de acontecimientos externos entre otros.”*

En el numeral 4.4.2 del OTROSÍ integral al Contrato de Fiducia Mercantil, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduprevisora S.A, del 22 de junio de 2017, señala:

(...)

*“La Fiduciaria deberá contratar, con cargo a los recursos del Fondo, la auditoría integral sobre los contratistas que presten los servicios de salud del plan de atención integral y la atención médica derivada de los riesgos laborales para los afiliados al Fondo, asumiendo y gestionando el riesgo en salud, operativo y financiero que ello implique y el Sistema de Gestión y Seguridad en Salud en el Trabajo, con el número de auditores, la capacidad y suficiencia para vigilar la calidad en la prestación de los servicios de acuerdo con la población de cada región, y cuyo objeto tenga como mínimo las siguientes auditorías: (a) administrativa, (b) financiera, (c) de calidad de la prestación de servicios de salud.”*

En la cláusula quinta de los contratos para la prestación de Servicios de Salud se pactó lo siguiente:

#### OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA

##### OBLIGACIONES DEL SISTEMA DE SALUD 1.

(...)

*Numeral 3. “Responder de manera integral por el manejo del riesgo en salud y la garantía de los servicios de salud incluidos en el contrato.”*

*5. “Garantizar la atención de los principales riesgos de salud que afectan a los afiliados del Magisterio a través de programas que permitan la estandarización de intervenciones, la optimización de los recursos disponibles, la potenciación de las intervenciones en diferentes planos de la realidad, la minimización de barreras de acceso a la atención, medicamentos o insumos requeridos en el tratamiento”.*

En el examen de la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se evidenció que el Fondo cuenta con una matriz de riesgos operacionales 2021-2022, en la cual se identifica el nombre del riesgo, estrategia

inherente y residual del riesgo, igualmente se hace la identificación y descripción de los controles.

La matriz de riesgos suministrada, vislumbra el diseño de riesgos y controles para las diferentes áreas de gestión del FOMAG, dentro de las cuales, para cada uno de estos riesgos, se relacionan uno o más controles. No obstante y en consideración a los riesgos y controles relacionados con las áreas de interés de la auditoría, se evidencia un riesgo asociado a ocho controles para el área administración de servicios de salud, como se describe a continuación:

**Cuadro No. 60 Riesgos y Controles Operacionales Matriz de Riesgos 2021-2022**  
**FOMAG**

Código Riesgo	Nombre del Riesgo	Estrategia Inherente	Estrategia residual	Control asociado
1. FNP-GSS-05	Inadecuada supervisión a los contratos de auditoría (integral y cuentas medicas) y operadores (Servicios de Salud y SST)	MODERADO	MODERADO	<p>1. Mensualmente los profesionales del área de S.S.T., cumplen con periodicidad para la supervisión de los contratos y seguimiento a los entregables que deben enviar a operadores durante la ejecución del mismo...</p> <p>2. Mensualmente el profesional de apoyo financiero, emite una calificación del cumplimiento de obligaciones contractuales de las firmas de auditoría con base al contenido de los informes integrales, en términos de oportunidad, completitud y coherencia...</p> <p>3. Por medio de los informes de supervisión, trimestralmente se comunican a los operadores los hallazgos representados en potenciales riesgos y/o presuntas no conformidades y se citan a reuniones bilaterales...</p> <p>4. Mensualmente, la Dirección de Procesos Asistenciales, la Coordinación de Prestación de Servicios de Salud, evalúa los informes de supervisión realizados por los profesionales de apoyo de los componentes de salud y operativo, acorde al procedimiento de evaluación de la gestión integral del riesgo....</p> <p>5. Mensualmente los profesionales de apoyo de salud y operativo, emiten una calificación del cumplimiento de obligaciones contractuales de las firmas de auditoría con base al contenido de los informes de las auditorías integrales, realizadas en términos de oportunidad, existencia, completitud y coherencia...</p> <p>6. Mensualmente, los profesionales de apoyo a la supervisión se basan en el manual de auditoría integral y procedimientos de seguimiento y evaluación de la gestión integral del riesgo, donde se definen las metodologías correctamente diseñadas y probadas para la aplicación de la auditoría...</p> <p>7. Semestralmente, la Coordinación administrativa y financiera de la Gerencia de salud, evalúa por medio de los KPI la gestión realizada por los profesionales de apoyo a la supervisión del componente financiero, atando a estos la efectividad de análisis a las firmas a auditoras y operadores.</p> <p>8. Diariamente, el técnico de SST verifica el cargue de las incapacidades y remisión de las mismas en los tiempos establecidos (...) de HosVital con el fin de retroalimentar al operador de salud...</p>

Fuente: Información suministrada por FOMAG Matriz de riesgos operacionales 2021-2022.

Como se observa en el cuadro que antecede, el FOMAG, para el proceso de contratación estableció un solo riesgo, enfocado a la “inadecuada supervisión de los contratos de auditoría integral, cuentas médicas y operadores de Servicios de Salud y SST”, que si bien se enfoca al ejercicio de la supervisión como control de

fiscalización, los ocho controles asociados a este no muestran efectividad, como se evidencia en el contenido de los informes de auditoría y supervisión trimestrales que reiteran y repiten las no conformidades, los potenciales riesgos e incumplimientos totales o parciales de obligaciones, los cuales son comunicados a los operadores de salud y a la Gerencia de Servicios de Salud, con el fin de tomar acciones y medidas, tales como reuniones bilaterales, documentos, descargos, planes de acción entre otros.

Los informes de supervisión trimestrales, de la vigencia 2021, en desarrollo y ejecución de los contratos de Prestación de los Servicios de Salud Nos.12076-006-2017, suscrito con COSMITET - Región 2, Cauca Valle del Cauca; 12076-008-2017, suscrito con la Unión Temporal del Norte - Región 5, Córdoba, Sucre y Bolívar; 12076-003-2018, celebrado con Unión Temporal Red Integrada FOSCAL CUB - Región 7, Norte de Santander, Santander, Cesar y Arauca; 12076-009-2017 celebrado con Cosmitet - Región 9, Caldas, Quindío y Risaralda ;12076-013-2017, suscrito con Unión Temporal Servisalud San José - Región 10, Bogotá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Vichada, en su contenido, en la mayor parte son repetitivos en no conformidades y hallazgos desde el 2019 a 2021, en temas fundamentales para la Prestación de Servicios de Salud tales como: Educación y comunicación, información, actividades de promoción y prevención, análisis de la demanda y oferta, guías de prácticas clínicas, confirmación diagnóstica y retoma oportuna, tratamientos integrales, resultados en salud, rehabilitación, auditorías o misiones especiales, reserva técnica, vigilancia en salud pública, canales de comunicación con afiliados, plan de contingencia ante novedades de la red de prestadores, validación base de datos de afiliados, recursos humanos, físicos y tecnológicos de la red de prestadores, pago a la red de prestadores etc., deficiencias y hallazgos que se reiteran y repiten en los informes de cada trimestre de 2021, argumentados en diferentes fuentes de información, haciendo evidente que persisten los riesgos detectados por las auditorías y demostrando poca efectividad en los controles establecidos, que impiden minimizar el impacto y, con ello, prevenir que ocurra el riesgo.

Es de señalar que a partir de la supervisión basada en riesgos, de los citados contratos de Prestación de Servicios de Salud, acorde al plan de atención integral del Magisterio, se realizan planes de mejoramiento y de acción, en los que se identifican los hallazgos, causas, número de acciones, acciones a implementar, tiempos de ejecución, responsables entre otros, que frente a algunas no conformidades, riesgos e incumplimientos, no han mostrado efectividad, teniendo en cuenta que las deficiencias siguen presentándose de manera repetitiva, tal como se evidencia en los informes de auditoría, ya que los hallazgos permanecen en el tiempo (2019 a 2021).

Por tanto, es evidente que las acciones diseñadas para responder a las situaciones presentadas, no apuntan a la raíz del problema, impactando negativamente la prestación del servicio a los afiliados y beneficiarios del Fondo.

De la misma manera se evidencian debilidades de control interno y autocontrol de parte de las aéreas responsables de este, ya que no se observa un adecuado seguimiento a los mapas de riesgos por los responsables de estos, en ejercicio de su autocontrol.

Hallazgo administrativo para comunicar a la Superintendencia Nacional de Salud.

### **Respuesta FOMAG**

El FOMAG en respuesta al oficio de comunicación de observaciones 2022EE0081621 No.03 AF FOMAG V2021 del 12-05-2022, entre otros concluye lo siguiente:

(...)

- *“La Supervisión de los contratos ha implementado y hechos efectivos los controles establecidos a los riesgos operacionales del proceso de administración de servicios de salud, en el marco del objetivo del proceso, los procedimientos, sus funciones y los lineamientos de Fiduprevisora S.A.*
- *La Vicepresidencia del Fomag, ha gestionado la activación del proceso sancionatorio, ante los incumplimientos contractuales de los operadores de servicios de salud, el cual tuvo que revocar y dejar sin efecto legal, dada las condiciones jurídicas de los contratos que hizo inviable la aplicación del mismo.*
- *La Supervisión de los contratos y la Vicepresidencia del Fomag, continúan conminando a los operadores de servicios de salud al cumplimiento de sus obligaciones contractuales mediante realización periódica y sistemática de auditorías integrales, análisis y seguimiento de solicitudes de usuarios, análisis y seguimiento de resultados de indicadores de gestión, entre otra información, emisión de informes de supervisión, solicitud y seguimiento a planes de acción y citación a reuniones para descargos.*
- *La Supervisión de los contratos continúa emitiendo los informes producto de la auditoria integral realizada a los operadores de servicios de salud, a la Superintendencia Nacional de Salud, teniendo en cuenta que es uno de los entes máximos de control del Sector Salud.*
- *Fiduprevisora S.A., a través del Área Jurídica y la Vicepresidencia del Fomag viene adelantando ajustes a la nueva contratación de los operadores de servicios de salud, con el objetivo de poder aplicar diversos mecanismos a los contratistas, que permitan que los incumplimientos puedan tener efectos económicos.*
- *Se considera que no existen “debilidades en el control interno y autocontrol por parte de las Áreas.”, dado que los controles del proceso de administración de servicios de salud se están ejecutando de forma periódica y sistemática según el alcance de la supervisión del contrato, los procedimientos del proceso y los lineamientos de Fiduprevisora S.A.”*

## **Análisis a la respuesta**

Se observa en la respuesta y sus anexos que el Fondo ha hecho gestiones frente a adelantar procesos sancionatorios a los operadores de servicios de salud ante los incumplimientos contractuales, los cuales no han tenido efecto alguno debido a las condiciones jurídicas en que fueron concebido los contratos.

De la misma manera, resalta la labor efectuada de seguimiento y control de parte de la supervisión y la emisión de los informes productos de la auditoría integral realizada a cada uno de los operadores de servicios de salud, labor que no es cuestionada por el ente de control, precisamente porque es en estos informes trimestrales donde se evidencian un sinnúmero de posibles riesgos, no conformidades, hallazgos en la prestación de servicios de salud y operativos que permanecen en el tiempo (2019 -2021) sin que las acciones adelantadas denoten mejoras en las fallas detectadas dejando en evidencia que los controles diseñados no han sido suficientes para minimizar el impacto frente a una posible materialización del riesgo mostrando deficiencias en el control interno institucional, por lo anterior la respuesta no desvirtúa las falencias comunicadas, pues se reconoce que hay incumplimientos de los operadores, por tanto se mantiene lo observado.

Hallazgo administrativo con otra incidencia para comunicar a la Superintendencia Nacional de Salud - Supersalud.

### **Hallazgo No. 8. Liquidación de cápita controles aplicados 2021- FOMAG.**

El Decreto 648 del 20 del 19 de abril de 2017, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, en su artículo 2.2.21.5.3 (De las Oficinas de Control Interno), indica:

*“Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la Gestión del Riesgo...”.*

Resolución 2503 del 28 de diciembre de 2020, por la cual se fija el valor de la unidad de pago por capitación -. UPC para financiar los servicios y tecnologías de Salud de los Regímenes contributivo y Subsidiado para la vigencia 2021 y se dictan otras disposiciones.

Circular Externa 53 del 30 de diciembre de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Manual de Auditoría Integral basada en riesgo ML-GNE-07-002 versión 1 del FOMAG Fidupervisora define:



*“RIESGO FINANCIERO: La posibilidad de incurrir en pérdidas económicas debido a la ocurrencia de diferentes sucesos futuros e inciertos, como el Riesgo de concentración y hechos catastróficos, Riesgo de incrementos inesperados en los índices de morbilidad y en los costos de atención, Riesgos de cambios tecnológicos y Riesgos de insuficiencia de reservas técnicas.”*

*RIESGO OPERATIVO: La posibilidad de que una entidad presente desviaciones en los objetivos misionales de sus procesos como consecuencia de deficiencias, inadecuaciones o fallas en los procesos, en el recurso humano, en los sistemas tecnológicos, y biomédicos, en la infraestructura, por fraude y corrupción, ya sea por causa interna o por la ocurrencia de acontecimientos externos entre otros.” (Negrilla fuera de texto).*

El manual de pagos, compensación y conciliación por concepto de Servicios de Salud con Código MP-GNE-07-008, en el capítulo 9.1 Pago por Capitación señala:

*“Numeral 4. Ingresar al aplicativo Hosvital mensualmente (25 de cada mes) y/o antes del cierre y realizar el proceso de preliquidación de cápita.”*

*Numeral 5. “Revisar los resultados de la preliquidación mediante herramientas técnicas (Macros) y realizar el análisis de tendencias y variación poblacional con respecto al periodo anterior para generar el visto bueno y proseguir al proceso de liquidación”.*

*Numeral 12. “Elaborar, diligenciar y verificar en el FRGNE-07-009 Lista Chequeo para Pago de Cápita a Contratistas, el cumplimiento de los requisitos establecidos y firmar en el campo correspondiente para el pago mensual de la cápita”.*

*Numeral 16. “Firmar la FR-GNE-07-032 Certificación cumplimiento requisitos del Contratista Servicios de Salud, el FR-GNE-07-025 Autorización Pago de Factura de Cápita y el FR-GNE-07-009 Lista Chequeo para Pago de Cápita a Contratistas por concepto de Cápita, para radicación del Profesional Financiero en el área de Gestión Afiliaciones, Recaudos y Pagos.*

*Todo lo anterior, dentro de los primeros 20 días de cada mes, siempre y cuando resulte completo y válido toda la documentación aportada para el trámite por el contratista. De lo contrario se terminará surtiendo cuando tales condiciones se concreten”.*

En los contratos de Prestación de servicios de Salud Nos. 1276-006, 12076-009, 17076-013, 12076-008 de 2017 y 12076-003 de 2018, se pactó lo siguiente:

*“El valor del presente contrato se pagará de la siguiente manera: (...)*

*FORMA DE PAGO: El valor del presente contrato se pagará de la siguiente manera:*  
**UNIDAD DE PAGO**

*“Corresponde al valor que la Sociedad FIDUPREVISORA S.A., administradora de los recursos y vocera de la cuenta especial de la Nación FOMAG pagará a cada contratista por cada usuario, cotizante o beneficiario, de acuerdo con la región geográfica, el grupo etario y el género, con el fin de que le sean brindados la totalidad de los servicios del plan de Salud. Este valor denominado UPCM (Unidad de Pago por Capacitación del Magisterio) resulta de la aplicación de la siguiente forma:*

*UPCM=UPC EZ + 62,67% UPC EZ*



*La UPCM corresponde a la UPC del régimen contributivo por los grupos etarios y las zonas geográficas más un plus por porcentaje fijo que cubre aquellos aspectos que son inherentes al régimen de excepción, el cual se calcula en 62.67% sobre el valor de la UPC del régimen contributivo.*

*Donde:*

*UPCM = Unidad de pago por Capitación del Magisterio*

*UPC = Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo*

*e= Grupo etario (Subíndice) Grupo de personas clasificadas por rango de edades que comparten similares características epidemiológicas, usos de los servicios de salud y los costos respectivos, establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, para cada vigencia, la cual constituye una de las variables para ajustar el riesgo de la UPC.*

*Z= Zona Geográfica (subíndice) Conjunto de Municipios y Distritos que comparten características similares de oferta de servicios, de dispersión de la población, geográficas y de infraestructura vial, establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual constituye una de las variables para justificar el riesgo de la UPC.”*

En la información suministrada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la prueba de recorrido realizada, se observó que el Fondo cuenta con Macroprocesos, procesos y procedimientos, así como con dos matrices: una de riesgos operacionales y otra de riesgos de corrupción, ambas matrices califican cuantitativa y cualitativamente los riesgos y controles diseñados por procesos.

En la matriz de riesgos operacionales 2021-2022, se encuentran detallados riesgos y controles para las diferentes áreas de interés de la auditoría, como la de administración de servicios de salud. Dentro de los riesgos y controles trazados, se observaron los siguientes, con su código de identificación, estrategia inherente y residual así:

**Cuadro No. 61 Matriz de Riesgos Operacionales 2021-2022 FOMAG-Cápita**

Código Riesgo	Nombre del Riesgo	Estrategia Inherente	Estrategia residual	Control asociado
PNP-GSS-03	1. Demoras en el trámite de autorización para el pago de Cápitas.	Tolerable	Tolerable	<p>1. Mensualmente los profesionales financieros elaboran la lista de chequeo, la cual indica todos los soportes e informes, adicionales a la factura, necesarios para el trámite de pago...</p> <p>2. Los profesionales financieros, con el apoyo del Técnico financiero, concurrentemente mediante una base Excel, llevan una matriz en la cual relacionan el detalle de cada factura que ingresa al área, para proceso de pago o auditoría...</p> <p>3. Mensualmente, los profesionales financieros, con el apoyo del Técnico financiero, se encargan de hacer el primer filtro de revisión y aprobación de las facturas que son allegadas por los 10 operadores, verifican sus requisitos, su diligenciamiento y sus anexos...</p> <p>4. Mensualmente, el profesional financiero de la coordinación administrativa y financiera, encargado del pago, envía a la Vicepresidencia de Negocios Fiduciarios, efectúa la recepción en People Soft, carga la información en OneDrive y solicita, por correo electrónico, las autorizaciones de aprobadores.</p>
PNP-GSS-04	3. Errores en la liquidación de la cápita en Hosvital.	Moderado	Moderado	<p>1. Diariamente, el profesional de la Dirección de Automatización y Gestión, realiza cruce, mediante Excel, entre bases de datos HosVital y base de docentes activos Fomag II, identificando diferencias, las cuales son cargadas en la interfaz del aplicativo HosVital.</p> <p>2. Mensualmente, el profesional Dirección de Automatización y Gestión, realiza depuración de la cápita, verificando que los usuarios registrados en HosVital no sean fallecidos o multiafiliados, realizando cruces con las bases de Registraduría y Adres...</p> <p>3. Mensualmente, profesionales financieros Gerencia de Salud, reciben correo mensaje cápita se encuentra en carpeta compartida con acceso restringido en ruta, archivo cápita de HosVital, y realizan validación y aprobación mediante macro en Excel, identifica diferencias de valores reportados por HosVital...</p>

Fuente: Información suministrada por FOMAG Matriz de riesgos operacionales

El FOMAG, además cuenta con un Manual de Autorización, Pagos, Compensación y Conciliación referenciado como MP-GNE-07-008, el cual contempla la normatividad y reglamentación interna aplicable a la Gerencia de Servicios de Salud, en la realización de los diferentes tramites de autorización y pagos, que incluye entre otros, pagos por concepto de cápita, por ajustes de cápita y Contratos de Seguridad y Salud en el Trabajo, a cargo de dicha Gerencia.

Verificada la información entregada por el Fondo, en relación con el proceso, trámite, autorización, pago y liquidación de la Cápita y la funcionalidad del aplicativo Hosvital, se observaron inconsistencias y errores como se observan en el informe de auditoría practicada por la firma Ernst & Young, en el segundo semestre de 2021.

En el proceso de cálculo y verificación, identificó y reportó errores en la liquidación y el valor pagado por concepto de cápita, desde agosto hasta diciembre del 2021,

para las regiones 2-5-7-9-10, consistente en la integridad de las bases de datos en relación con el parentesco, fecha de afiliación, cálculo de los días edades relacionados, días liquidados y el recalcu del valor pagado así:

1. Corte de agosto a diciembre de 2021:

Existen 4.140.167 terceros que cumplen los criterios de parentesco, no obstante, para 2 beneficiarios y 13.886 sustitutos pensionales, evidenció que en el campo “parentesco” se encuentra relacionado como “No Registrado”.

**Cuadro No. 62 Validación parentesco - tipo de afiliado**

Tipo afiliado	Cumple	Incumple	total
Beneficiario	1.807.2016	2	1.807.218
Cotizante dependiente	895		895
Cotizante docente	1.999.935		1.999.935
Cotizante fallecido	1		1
Cotizante pensionado	310309		310.309
Sustituto pensional	21.811	13.886	35.697
<b>Total</b>	<b>4.140.167</b>	<b>13.888</b>	<b>4.154.055</b>

Fuente: Información suministrada por FOMAG- Informe de auditoría y anexos firma Ernst & Young del 22-02.2022. Ver 13,886 sustitutos en el Anexo 1

**Cuadro No. 63 Registros que no cuentan con parentesco como beneficiarios**

Información detallada					
Source name	No. Documento	Primer nombre	Primer apellido	Tipo afiliado	Parentesco
Agosto OKXlsx	111351XXX	SEBASTIAN	GUXXXX	Beneficiario	No registra
Septiembre OK Xlsx	111351XXX	SEBASTIAN	GUXXXX	Beneficiario	No registra

Fuente: Información suministrada por FOMAG- Informe de auditoría Ernst & Young anexo 1.

Además, para 30.000 afiliados, la fecha de afiliación es menor a la fecha de nacimiento, tal como se evidenció en el Anexo 1.1, que soporta el informe de auditoría de la firma Ernst & Young.

Las situaciones descritas dejan en evidencia que, para 13.888 sustituciones pensionales, no hay claridad y seguridad en el parentesco; en dos casos no se identifica el parentesco y en 30.000 afiliados se presenta falta de concordancia entre la fecha de afiliación y la fecha de nacimiento, situación que hace evidentes fallas que inciden en el proceso de liquidación de la cápita y riesgos de que se cancele un mayor valor.

Hallazgo administrativo

## Respuesta del FOMAG

En la respuesta se argumenta entre otros:

*“la inconsistencia detectada se debió a la migración de datos del antiguo sistema de salud denominado Heon al sistema actual llamado Hosvital...Para el mes de abril de 2022 se realizó un ajuste masivo de la información con inconsistencia en el sistema Hosvital, dando como resultado que a la fecha solo registran 3 usuarios por ajustar, los cuales están en revisión para confirmar los datos y proceder con el ajuste respectivo. Es preciso informar que dicha inconsistencia no afecta la liquidación de la UPCM ya que son usuarios con el derecho a estar afiliados al servicio médico del magisterio..., la liquidación de la UPCM la realiza el sistema Hosvital según la edad, género, zonificación y días que estuvo activo el usuario, razón por la cual el no tener el parentesco asignado o la fecha de inicial de afiliación como año 1900 no incide de forma negativa en el proceso de liquidación de la UPCM ni en el acceso a los servicios de salud de tales personas.” ...el informe de auditoría de la empresa Ernst & Young fue realizado para los meses comprendidos entre agosto del 2021 hasta diciembre del 2021, razón por la cual las cifras de registros reportados con inconsistencias son menores ya que muchos se repetían mes a mes”.*

### 2. Verificación de las edades relacionadas en la base de la cápita.

Al realizar el recalcule de la edad, relacionada en las bases de datos del periodo analizado (agosto - diciembre), con la fecha de nacimiento registrada, se observó que para 1,318 casos varía de acuerdo con el cálculo así:

**Cuadro No. 64 Validación edad archivo vs calculado**

Validación edad	Cantidad
Cumple	4.152.737
Incumple	1.318
Total	4.154.055
Diferencia de edades	
Diferencia	Cantidad
-14.00	1
-10.00	1
-6.00	2
-4.00	1
-3.00	1
-1.00	2
-1.00	1.300
<b>Total</b>	<b>1.308</b>

Fuente: Informe de auditoría - Informe de auditoría Ernst & Young -anexo 2.

Al verificar la información reportada en los cuadros anteriores, se observa una diferencia de 1.308 y no de 1.318. De la misma manera, al cotejar la información con el anexo 2, que sustenta este punto, se encontraron discrepancias, ya que este contiene una muestra de 719 personas con una diferencia en edad de 749, por lo

tanto, hay una discrepancia en 569 casos, frente a los 1.318 y a los 1.308, con diferencia de 559.

Sumado a lo anterior, en oficio enviado como soporte a respuesta de solicitud de Información 13 de la CGR - SIGEDOC 2022EE00636 del 18-04-2022, se encuentra memorando remitido a la firma DIGITAL WARE, con radicado 20220180580271 del 09-03-2022, punto 1. Error en cálculo de edades, se informa que la auditoría observó que para 1,020 casos varía de acuerdo con el cálculo, según anexo 2., que soporta el informe de auditoría de la firma Ernst & Young.

Como se puede apreciar, hay inconsistencias en la información suministrada, las cuales generan incertidumbre frente a la realidad de los casos analizados y el total de la población en las que se hizo el recalcu de edades, versus la fecha de nacimiento y el total de casos incumplidos.

### **Respuesta del FOMAG**

*“...se observa una diferencia de 1.308 y no de 1.318”, la diferencia es de forma ya que en la tabla resumen de presentación del informe de Ernst & Young, éstos ocultaron algunas filas que no permitieron apreciar el total de registros. Se adjunta imagen del resumen ajustado aportado por Ernst & Young que da cuenta de 1.318 registros...”*

*...en oficio enviado como soporte a respuesta de solicitud de Información 13 de la CGR - SIGEDOC 2022EE00636 del 18- 04-2022, se encuentra memorando remitido a la firma DIGITAL WARE, con radicado 20220180580271 del 09-03-2022, punto 1. Error en cálculo de edades, se informa que la auditoría observó que para 1,020 casos varía de acuerdo con el cálculo, según anexo 2., que soporta el informe de auditoría de la firma Ernst & Young...”*

*Sobre este punto podemos precisar que efectivamente el comunicado 20220180580271 enviado a Digital Ware (soporte No.3) tuvo imprecisiones de forma respecto al total de casos debido a que se tomaron los datos de un reporte que no correspondía a la versión final del informe... No obstante lo anterior, Fiduprevisora aclaró ante Digital Ware, el número total de registros de cada caso, mediante oficio de alcance con radicado No.20220181083101 (soporte No.3.1) el cual se adjunta.*

*...respecto a las diferencias por Edad...la firma Digital Ware proveedora del aplicativo Hosvital en su comunicado adjunto 20220321121362 del 20 de Abril de 2022 (soporte No.4) y detallado en Anexo 2 con respuestas para cada caso, NO se generaron errores por cuanto el aplicativo está realizando los cálculos conforme a la parametrización CONSIDERANDO LAS NOVEDADES DEL MES.*

3. Verificación de días liquidados, relacionados en la base de la cápita.

Al realizar el recalcu de los días liquidados en las bases de datos del periodo analizado, con la afiliación registrada, se observó que para 267 casos varía de acuerdo con el cálculo.

**Cuadro No. 65 Reliquidación días liquidados**

Validación días vs archivo calculado		Diferencia de días	
Validación No. días	Cantidad	Diferencia días	Cantidad
Incumple	267	1	264
Cumple	4.153.788	4	1
<b>Total</b>	<b>4.054.055</b>	5	1
		8	1
		<b>Total</b>	<b>267</b>

Fuente: Información suministrada por FOMAG- Informe de auditoría Ernst & Young- Anexo 3.

En este caso, al revisar el anexo 3, de la auditoría de la firma Ernst & Young, que soporta el recalcu de días liquidados con la afiliación registrada, se confirma que los errores se presentan en 267 casos, sin embargo, la auditoría contratada por FOMAG no es concluyente en su análisis.

No obstante lo anterior, en información remitida en respuesta a solicitud de información oficio 13 CGR, se encuentra el memorando con radicado No. 20220180580271, del 09-03-2022, enviado a la firma DIGITAL WARE, punto 2., donde le informan, en cuanto a “Error en días liquidados, que la auditoría observó para 190 casos varía de acuerdo con el cálculo”, evidenciando diferencias e imprecisiones sobre la realidad de los casos liquidados con error.

## Respuesta del FOMAG

(...)

*“Respecto a los 267 casos de inconsistencias de 1 día menos liquidado por el aplicativo Hosvital (Anexo 3), la firma Digital Ware manifestó en el oficio de respuesta 20220321121362 (soporte No.4), que en 61 casos no son errores por cuanto el usuario tuvo alguna novedad que no fue tomada en cuenta por Ernst & Young.”*

*De otra parte, indicó que ya fue ajustado el aplicativo, para que, en adelante, no se presenten estos casos. Para los casos ya liquidados, la corrección se efectuará con retroactividad, a través del proceso de compensación que se viene adelantando con los operadores de servicios de salud, cuando éste se efectúe para el periodo semestre 1 de 2022.”*

(...)

*El efecto económico total de este hallazgo por inconsistencias de 1 día para las 10 Regiones se estimó aproximadamente en un valor total de \$2.137.979 y para las Regiones 2-5-7-9-10 fue de \$1.453.217,23. Para ello, se tomó como promedio la UPCM diaria del Magisterio (Anexo estructura de costos basada en las Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social) y se multiplicó por el número total de días hallados (ver Anexo 3). Es*



*importante precisar que el valor corresponde a un menor valor reconocido a los Operadores...”*

Todo lo anterior permite inferir que no se está dando total aplicación a la Resolución 2503 del 28 de diciembre de 2020, a la Circular externa 53 del 30 de diciembre de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, al Manual de Pagos, Compensación y Conciliación por concepto de Servicios de Salud con Código MP-GNE-07-008 y la Ley 87 de 1993, en lo que le es aplicable, lo que puede incidir en el cálculo de la cápita y, por tanto, en el pago que se efectúe a los prestadores de servicios de salud, generando reprocesos manuales para verificar el cálculo de la cápita y que el pago final esté acorde con los servicios prestados.

En relación con las situaciones comunicadas en el punto 1

Evaluada la respuesta, la misma confirma que se presentan inconsistencias en el sistema Hosvital y han venido haciendo ajustes y que entre los meses de agosto a diciembre de 2021 hay registros reportados con inconsistencias, que se repiten mes a mes.

El Fondo informa que *“el no tener el parentesco asignado o la fecha de inicial de afiliación como año 1900 no incide de forma negativa en el proceso de liquidación de la UPCM ni en el acceso a los servicios de salud de tales personas”*. Sin embargo, no se encuentra en la información entregada el sustento de esta afirmación, en el sentido de cómo incidiría de manera positiva la falta de información que puede ser relevante en este proceso.

En relación con lo comunicado en el punto 2

Evaluada la respuesta y los soportes se confirman las inconsistencias detectadas dejando en evidencia debilidades en los controles aplicados, así como que la información suministrada al ente de control no es consistente y veraz, ni la que se emite entre las firmas contratadas y Fiduprevisora. Se observa además en la respuesta oficio soporte 3.1. Con Radicado No. 20220181083101 del 13-05-2022, alcance a oficio 20220180580271 - Errores en Liquidación de Cápita dirigido a Digital Ware SAS de fecha posterior a la comunicación de esta observación, donde se dice que *“se le solicitará a Ernst & Young que valide ese número de registros pues el archivo Excel (anexo 2) contiene 1.147 registros, además la suma según los datos del informe es 1.308 y no 1.318”*.

En relación con el punto 3

Se puede observar en la respuesta y los anexos de la misma que se determina un hallazgo de un día para las 10 regiones por \$2.137.979 y para las regiones 2-5-7-9-

10 de \$1.453.217,23, correspondientes a un menor valor reconocido a los operadores, sumas que Fiduprevisora se compromete a reintegrar en el primer semestre de 2022., situación que confirma las deficiencias comunicadas evidenciando fallas en los mecanismos de control.

En relación con observado y comunicado en los puntos 4 y 5 se considera la respuesta del Fondo y se hacen los ajustes pertinentes, eliminando la presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 9. Consistencia información contratos reportados en SIRECI (PAS).**

La Ley 87 de 1993 en el artículo 2º, literal e, señala como uno de los objetivos del sistema de control interno:

*“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”. Así mismo, en el artículo 3º, literal c, indica como una de las características del Control Interno: “En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad”. Por último, en el literal e. incluye: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.”*

El Decreto 403 de 2020 en el artículo 81, literal g, señala las conductas sancionables:

*g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.*

La Resolución Orgánica No. 0042 del 25 de agosto de 2020, por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI) establece:

*“ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. “El método y forma de rendir cuenta e informe y otra información, que se establecen por esta resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o*

participación, que son sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y Legal.

**CAPÍTULO IV RENDICIÓN DEL INFORME DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL**

**ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN.** “Es la información relacionada con los procesos contractuales que deben realizar las entidades del orden nacional y particulares que manejan, administran o gestionan fondos y recursos públicos.

**ARTÍCULO 27. RESPONSABLES.** “Son responsables de rendir la información contractual, los representantes legales de las entidades del orden nacional y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República”.

**ARTÍCULO 28. CONTENIDO.** “Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal contractual realizada por los responsables del erario.

**ARTÍCULO 29. “PERÍODO.** Comprende una mensualidad entre el 1° y el último día del mes respectivo y corresponde a la vigencia mensual en la que se genera la información contractual que se debe rendir.

**ARTÍCULO 30. TÉRMINO:** “Es la fecha límite de rendición de la información contractual, establecida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), para cada entidad o particular sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, fecha que está comprendida, en el mes inmediatamente siguiente del período a reportar, dentro del rango comprendido entre el sexto (6) día hábil y el décimo (10) día hábil de cada mes.”

Revisados los informes de la gestión contractual reportada en el SIRECI, por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, durante los meses de marzo a diciembre de 2021, y/ o de contratos celebrados en otras vigencias, con ejecución de recursos, adiciones, modificaciones prorrogas y cualquier otra novedad en la citada vigencia, en particular los formatos F5.2, GESTIÓN CONTRACTUAL-CONTRATOS QUE SE RIGEN POR DERECHO PRIVADO, y F.5.5, GESTIÓN CONTRACTUAL -INTEGRANTES CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES, y al cruzarla con las bases de Excel que contienen la relación de contratos suministrada por el Fondo, en respuesta a oficio Rad 2022EE0010608 “Solicitud de información 01 del 27-02-2022 - Auditoría Financiera FOMAG vigencia 2021”, se observó que en ejecución de los contratos para la prestación de servicios de salud y de auditorías, se hicieron otrosíes de prorrogas, modificaciones e inclusión de cláusulas contractuales, así como adiciones en valor, sin embargo, estas novedades no fueron reportadas en el SIRECI Formato F.5.2. De la misma manera no fueron reportados las Uniones Temporales y Consorcios en F.5.5., como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 66 Contratos prestación servicios de salud régimen derecho privado  
Consortio – Uniones Temporales - No Reportados en SIRECI 2021**

No Formato SIRECI	No. Cto.	Contratista	Fecha inicio	Fecha otrosí 1	Valor total \$	Observación
F.5.2. F.5.5.	12076-008-2017	UNIÓN TEMPORAL DEL		07 abril 2021	649.6829.180.50	No reportado en F.5.2 en mayo 2021- Adiciona y modifica

No Formato SIRECI	No. Cto.	Contratista	Fecha inicio	Fecha otrosí 1	Valor total \$	Observación
		NORTE R5	23/11/2017			cláusulas al cto. en otrosí 1. No Reportado en F.5.5. Siendo Unión Temporal.
F.5.5.	12076-013-2017	UNIÓN TEMPORAL SERVISALUD SAN JOSÉ REGIÓN 10	23/11/2017	22-Nov-2021	1.209.670.123.416	No reportado en F.5.5 siendo Unión Temporal- fue prorrogado y adicionado en Nov. 2021 por \$327.647.194.753.
F.5.2. F.5.5.	12076-003-2018	U.T INTEGRADA SOSCAL CUB REGIÓN 7	01/03/2018	20-Dic.2021	660.349.972.575	No reportado en F.5.2 enenero de 2022, otrosí del 20-dic.2021, ni en F.5.5 Siendo Unión Temporal.
F.5.5	12076-012-2017	UNIÓN T. TOLIHUILA REGIÓN 1	23/11/2017	22-Nov.-2021	447.672.041.750	No reportado en F.5.5 2021, fue prorrogado y adicionado en \$115.020.491.955.
F.5.5.	12076-011-2017	UNIÓN TEMPORAL SALUDSUR REGION 3	23/11/2017	22/11/2021	459.816.504.114	No reportado en F.5.5 siendo Unión Temporal. Fue prorrogado el 22-11-2021 y adicionado en \$111.199.887.196.
F.5.5	12076-010-2017	REDVITAL U.T. REGIÓN 8	23/11/2017	22-Nov-2021	959.086.372.801	No reportado en F.5.5 siendo Unión Temporal, prorrogado y adicionado en \$252.854.760.599 el 22-11-2021.

Fuente: Información reportada en SIRECI Vs. Base de contratos Prestación Servicios de Salud Suministrada - FOMAG

Elaboró: Equipo Auditor.

#### **Cuadro No. 67 Contratos de prestación servicios de salud derecho privado – no reportado en SIRECI 2021 F.5.2**

No Formato SIRECI U.T. /Con.	No. Cto.	Contratista	Fecha inicio	Fecha otrosí 01	Valor total \$	Observación
F.5.2.	12076-006-2017	COSMITET LTDA REGIÓN 2	23/11/17	07-abril-2021	685.326.302.824	No reportado en F.5. 2 mayo de 2021, Otrosí 1 hace adiciones y modificaciones a cláusulas del contrato inicial.
F.5.2	12076-009-2017	COSMITET LTDA REGIÓN 9	23/11/17	7 de abril 2021	438429443524	No reportado en F.5.2 mayo 2021, otrosí 1 hace adiciones y modificaciones a cláusulas contrato inicial.

Fuente: Información reportada en SIRECI Vs. Base de contratos Prestación Servicios de Salud Suministrada - FOMAG

Elaboró: Equipo Auditor.

Las anteriores debilidades se presentan por deficiencias en los mecanismos de control interno, falta de controles efectivos en el proceso de supervisión y verificación de la rendición de cuentas al órgano de control en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, así como incumplimiento a la Resolución Orgánica No. 0042 de 2020.

De la misma manera, genera incertidumbre frente a la calidad de la información presentada en la rendición de la cuenta presentada en el SIRECI, en relación con los informes de la gestión contractual y las bases de datos de contratación,

suministrada por el FOMAG a la CGR. Igualmente, la obligación de las entidades de registrar en forma exacta, veraz y oportuna los informes de la gestión contractual en la forma y condiciones previstas en las disposiciones que regulan la vigilancia y Control Fiscal de la CGR, en este caso el Sistema Electrónico de la Cuenta e informes y Otra información.

Hallazgo administrativo para solicitud de apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).

### **Respuesta FOMAG**

Entre otras cosas argumenta lo siguiente:

*“Los otrosíes de prórroga y adición realizados a los contratos para la prestación de los servicios de salud y de auditorías, fueron reportados en el aplicativo SIRECI mediante el Formato F.5.2... El 16 de febrero de 2022 se realizaron las prórrogas de ocho contratos de servicios de salud y fueron reportados el formato F.5.2. con corte al 30 noviembre del 2021 y el 09 de diciembre 2021...”. Se anexa acuse de aceptación y módulo de consulta”.*  
(...)

#### **✓ MODIFICACIONES E INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS CONTRACTUALES:**

##### **“MODIFICACIONES E INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS CONTRACTUALES:**

*Conforme lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020 que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, informes y otra información... a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información, en el CAPÍTULO IV RENDICIÓN DEL INFORME DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL, ARTÍCULO 28.*

*CONTENIDO. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal contractual realizada por los responsables del erario, dado que los formularios establecidos en SIRECI para la rendición de este informe dispone que se informe entre otros las novedades de la contratación tales como la: “ADICIÓN EN VALOR (DIFERENTE A PRÓRROGAS), y ADICIÓN EN TIEMPO (PRÓRROGAS)”, sin embargo no existe una casilla de modificación y o adición de cláusulas de los contratos entre otras porque no dispone que incluya relación de las mismas cuando se registran nuevos contratos, por tal razón en el corte de mayo de 2021 no se informaron las modificaciones efectuadas el día siete (07) de abril de dos mil veintiuno (2021), mediante Otrosí No.1 a los contratos que se suscribieron con los operadores de servicios de salud.”*

### **Análisis de respuesta**

Evaluada la respuesta del Fondo y los anexos que la sustentan, se acepta parcialmente la respuesta en relación con los contratos adicionados en valor y

prorrogas, cuyos otrosíes se suscribieron el 22 de noviembre de 2021, reportados el mismo mes en SIRECI en F.5.2 y 9 de diciembre de 2021.

Respecto de los contratos 12076-008-2017 U. T. del Norte Región 5, 12076-006-2017 Región 2 y 12076-009- 2017 Región 9 celebrados con COSMITET , cuyos otrosíes 01 fueron suscritos 7 de abril de 2021, no reportados en el formato F.5.2 con el argumento expresado de que en el formato del SIRECI no existe una casilla de modificación y o adición de cláusulas de los contratos entre otras expresado en la respuesta, es preciso señalar que los otrosíes 01 del 7 de abril de 2021, hicieron modificaciones a los contratos así:

La cláusula primera modifica la cláusula referente a obligaciones del contratista e incluye la obligación 11 de las obligaciones generales, la cláusula segunda incluye la obligación 5 a la cláusula sexta del contrato inicial, Obligaciones de la Sociedad Fiduciaria S.A., la cláusula tercera modifica la cláusula décima primera del contrato inicial en cuanto a eliminar la sesión titulada “Plazos para tramite de cuentas de Fondo distribución de riesgo, la cláusula cuarta: SUPRIMIR: Deja sin efectos el numeral 5.3 de la invitación pública 02 de 2017, Titulada “Sistema de Distribución de Riesgo para Evento de Alto Costo”, la cláusula quinta ordena hacer reintegros al contratista de parte de Fiduprevisora, la sexta Incluye la cláusula cuadragésima segunda referente al acuerdo tarifario, y la cláusula séptima RECURSOS: Las modificaciones efectuadas respecto a las reclamaciones por exclusión del plan de beneficios por fallos judiciales y jurisdiccionales entre otros, documentos que hacen modificaciones sustanciales al contrato inicial y deben ser conocimiento de la CGR, por lo tanto se mantiene.

De la misma manera, se mantiene el hecho de no reportar al ente de control en el formato F.5.5. los contratos realizados con Uniones Temporales, así como no haber reportado el contrato 12076-003-2018 UT INTEGRADA SOCIAL CUB Región 7, cuyo otrosí se realizó el 20 de diciembre de 2021 y su reporte debió realizarse para el mes de enero de 2022 y lo hicieron en febrero de 2022, contraviniendo la Resolución 0042 de 2020.

Hallazgo administrativo para solicitud de apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).

### **Hallazgo No. 10. Cumplimiento de términos para pago de fallos e intereses moratorios (D - IP)**

Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

*Artículo 177. Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial, o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia*



*de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del Ministerio Público frente a la entidad condenada. (...)*

*(...)*

*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.*

*Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales [durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria] y moratorios [después de este término]. Apartes entre corchetes declarados inexecutable.*

## Ley 1437 de 2011 CPACA

*Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*

*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.*

*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.*

*Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.*

*En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.*

*El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarrearán las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.*

*Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.*

*Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:*

- 1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.*
- 2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.*
- 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.*
- 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial. (...)*

Circulares 10 y 12 de 2014 de la ANDJE, que establecen criterios para liquidar fallos judiciales teniendo en cuenta como criterios de aplicación la fecha de ejecutoria, la fecha de reclamación del apoderado y la fecha de pago, así como la normatividad aplicable para liquidar los intereses del fallo, esto es, si con la normatividad del anterior Código Contencioso Administrativo (Artículo 177) o con el CPACA (Artículos 192 y 195).

Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, adicionado por el Decreto 2469 de 2015 y sus modificaciones.

*Artículo 2.8.6.4.1. Inicio del trámite de pago oficioso. El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada.*  
*(...)*

*Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.*

*Artículo 2.8.6.4.2. Resolución de pago. Vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar*

*expresamente en su parte resolutive que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, este se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.*

*Parágrafo. En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia fiscal.*

*(...)*

*Artículo 2.8.6.5.1. Solicitud de pago. Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la Nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo.*

*En todo caso, una vez liquidado el crédito y puesta a disposición del beneficiario la suma de dinero que provea el pago, cesa la causación de intereses. Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria no se presenta solicitud de pago y no ha operado el pago oficioso, cesa el pago de intereses hasta tanto se reciba la solicitud de pago, de conformidad con el inciso 5° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo. La liquidación se realizará con la tasa de interés moratorio y comercial establecido en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, cuando la sentencia judicial así lo señale en la ratio decidendi de la parte considerativa o en el decisorio de su parte resolutive.*

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de*

*resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales*

*(FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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

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

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

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

- 1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*
- (...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías:

*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.*

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

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

*ARTÍCULO 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- Una conducta dolosa o [gravemente] culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- Un daño patrimonial al Estado.*
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, uso indebido 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.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único<sup>1</sup>.

Según la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, durante la vigencia 2021 se pagaron 21.600 fallos, de los cuales 19.315 corresponden a fallos por concepto de sanción moratoria y cesantías y 2.285 fallos por concepto de pensiones. De conformidad con el artículo 192 del CPACA, estos fallos debieron ser pagados en un plazo máximo de diez meses contados a partir de la fecha de su ejecutoria.

Sin embargo, 2.161 fallos de pensiones y 5.379 fallos de sanción mora y cesantías fueron pagados con posterioridad a los 10 meses respecto a la fecha de ejecutoria; es decir, 94.57% y 27.84% de los fallos de pensiones y sanción moratoria, respectivamente, se pagaron fuera del término, como se muestra en el cuadro a continuación.

**Cuadro No. 68 Oportunidad pagos de fallos 2021**

Cifras en pesos

Ítem	Fallos pagados después de los 10 meses siguientes a la fecha de ejecutoria	Fallos pagados dentro de los 10 meses siguientes a la fecha de ejecutoria	Fallos sin fecha de ejecutoria	TOTAL
Pensiones	2.161	15	109	2.285
Sanción Moratoria	5.379	10.098	3.838	19.315
<b>TOTAL</b>	<b>7.540</b>	<b>10.113</b>	<b>3.947</b>	

Fuente: Respuesta Oficio 02, punto 70.

Elaboración: Equipo auditor CGR.

Adicionalmente, para los fallos de sanción mora se observa que el tiempo promedio superado, una vez cumplidos los diez meses señalados en la Ley 1437 de 2011, es aproximadamente de 13 meses y para los fallos de pensiones es aproximadamente de 92 meses.

Según la misma relación, el número de fallos que conllevaron pago de intereses moratorios fue de 7.150, que oscilan entre \$3 y \$289.274.248. El histórico de pagos fue el siguiente:

<sup>1</sup> Modificada por la Ley 1952 de 2019.



**Gráfica No.6. Pago de Intereses Moratorios Vigencia 2021**



Fuente: Respuesta Solicitud de información 01, punto 70.  
Elaboró: Equipo auditor CGR.

Por otra parte, los pagos corresponden a fallos ejecutoriados en las vigencias 2006 a 2021, lo que evidencia que hubo casos en que los términos legales para el pago de los fallos se incumplieron de forma ostensible.

Específicamente, de las muestras de fallos de sanción mora y pensiones revisados, se evidenciaron las siguientes situaciones:

De los casos seleccionados para la muestra de fallos de pensiones, se les dio respuesta por fuera del término de 10 meses a los siguientes casos:

**Cuadro No. 69 Oportunidad pagos de fallos pensiones 2021**

Proceso	Fecha ejecutoria fallo	Fecha pago fallo	Comentarios
20001233900220170031600	18/06/2019	30/08/2021	Transcurrieron 26 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
81001333300220140046501	14/12/2018	28/02/2021	Transcurrieron 26 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
76001333300220170000400	18/09/2019	28/02/2021	Transcurrieron 17 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
20160441600	24/04/2019	30/05/2021	Transcurrieron 25 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
5001333302220170009100	12/11/2013	21/04/2021	Transcurrieron 89 meses desde la ejecutoria hasta el pago.

Fuente: Soportes allegados FOMAG.  
Elaboración: Equipo auditor CGR.

Por otra parte, de los casos seleccionados para las muestras de fallos de sanción mora, a la totalidad se les dio respuesta por fuera del término de 10 meses, establecido por el CPACA, como se evidencia a continuación:

**Cuadro No. 70 Oportunidad pagos de fallos sanción mora 2021**

Proceso	Fecha ejecutoria fallo	Fecha pago fallo	Comentarios
41001233300020170063300	22/11/2018	27/09/2021	Transcurrieron 34 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
54518333300120130006800	11/11/2015	05/04/2021	Transcurrieron 65 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
68001333300720170004700	30/06/2015	03/07/2021	Transcurrieron 72 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
11001333501620180018400	04/07/2012	05/04/2021	Transcurrieron 105 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
73001333300320170017000	13/08/2014	22/02/2021	Transcurrieron 78 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
54001333300120160023700	28/10/2015	05/04/2021	Transcurrieron 66 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.

Fuente: Respuestas Oficios 02 y 04.  
 Elaboración: Equipo auditor CGR.

Por otra parte, de los casos seleccionados para las muestras de fallos de sanción mora, a la totalidad se les dio respuesta por fuera del término de 10 meses, establecido por el CPACA, como se evidencia a continuación:

**Cuadro No. 71 Oportunidad pagos de fallos sanción mora 2021**

Proceso	Fecha ejecutoria fallo	Fecha pago fallo	Comentarios
54518333300120130006800	11/11/2015	05/04/2021	Transcurrieron 65 meses desde la ejecutoria hasta el pago.
68001333300720170004700	30/06/2015	03/07/2021	Transcurrieron 72 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
11001333501620180018400	04/07/2012	05/04/2021	Transcurrieron 105 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
73001333300320170017000	13/08/2014	22/02/2021	Transcurrieron 78 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.
54001333300120160023700	28/10/2015	05/04/2021	Transcurrieron 66 meses desde la fecha de fallo hasta el pago.

Fuente: Respuestas Oficios 02 y 04.  
 Elaboración: Equipo auditor CGR.

Adicionalmente, de la información allegada por Fiduprevisora S.A. en respuesta al Oficio 01, punto 69, se evidenciaron 3.181 fallos en contra ejecutoriados y pendientes de pago, para los cuales, con corte a 31 de diciembre de 2021, ya habían transcurrido más de 10 meses desde la fecha de terminación del proceso.

Cabe mencionar, que de la revisión de las muestras se evidenció que, pese a la existencia de mandamientos de pago en el marco de procesos ejecutivos, la fiduciaria no da cumplimiento de manera oportuna a los mandatos judiciales, tal

como ocurrió en el proceso 73001333300320170017000, en que se evidencia auto del 15/02/2021 en que se ordenó iniciar trámite sancionatorio contra la fiduciaria por no haber dado cumplimiento a la orden de pago emitida el 10/07/2017 y al auto de seguir adelante con la ejecución del 22/01/2018, así como a múltiples requerimientos, razón por la cual también se compulsaron copias a los entes de control y la Fiscalía por las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir por no dar cumplimiento a estas órdenes.

De conformidad con lo anterior, respecto de la muestra seleccionada de pagos de sanción moratoria por modalidad de fallos, la inoportunidad en el pago ocasionó el pago de intereses moratorios para los siguientes procesos:

**Cuadro No. 72 Intereses de fallos sanción mora 2021**

Cifras en pesos

ID y nombre docente	Proceso *	Fecha ejecutoria fallo	Fecha pago fallo	Valor intereses pagados	Comentarios
13.348.XXX	54518333300120130006800	11/11/2015	05/04/2021	34.447.658	DTF por \$1.591.409 del 11/11/2015 al 11/02/2016 y del 05/04/2016 al 05/11/2016. Moratorios por \$34.447.658 desde 06/11/2016 al 29/03/2021 (Según hoja de revisión). Solicitud de pago el 05/04/2016
13.819.XXX	68001333300720170004700	30/06/2015	03/07/2021	44.006.364	Se evidencia que el fallo fue proferido el 30/06/2015 y que se hicieron peticiones de cumplimiento a la SE Santander y a la fiduciaria, obteniendo respuestas de que su solicitud estaba en trámite. Se inició proceso ejecutivo y después del mandamiento de pago no se realizó el pago, se pagó hasta 2021 con todos los intereses que ya se habían causado. Adicionalmente, no se hizo oposición alguna a la liquidación del crédito hecha por parte del apoderado de la parte ejecutante.
41.494.XXX	11001333501620180018400	04/07/2012	05/04/2021	19.179.716	Se evidencia que el fallo es de 2012 y que se pagó hasta 2016, lo que causó intereses moratorios bajo el CCA. Adicionalmente, se liquidaron erróneamente los intereses, por lo que se demandó en proceso ejecutivo y se libró mandamiento de pago en 2018 y se dio cumplimiento hasta 2021.
38.230.XXX	73001333300320170017000	13/08/2014	22/02/2021	25.507.820	No se pagó fallo de 2014 y se inició ejecutivo mediante el cual se libró mandamiento de pago, se liquidó el 24/07/2018 la deuda por parte del juzgado, teniendo en cuenta la liquidación presentada por la parte ejecutante y el silencio que frente a la misma guardó la parte ejecutada. No se hace diferencia entre la tasa de los intereses por parte de la liquidación del juzgado.
<b>Total</b>				<b>123.141.558</b>	

Fuente: Respuesta Oficios 02 y 04.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

También, se pagaron intereses por los fallos de pensiones relacionados a continuación:

**Cuadro No. 73 Intereses de fallos pensiones 2021**

Cifras en pesos

ID docente	Proceso	Fecha ejecutoria fallo	Fecha pago fallo	Valor intereses pagados	Comentarios
77.162.XXX	20001233900220170031600	18/06/2019	30/08/2021	21.967.749	Se radicó el 04/10/2019 No.2019-PENS-806728 y se estudió por la Fiduprevisora hasta el 12/07/2021. Reconocimientos intereses moratorios comercial usura desde 27/09/2019 (fecha de solicitud) hasta 12/07/2021.
4.104.XXX	81001333300220140046501	14/12/2018	28/02/2021	10.500.878	Se radicó el 07/03/2020 No.2020-PENS-003713 y se estudió por la Fiduprevisora hasta 08/01/2021. Reconocimientos intereses moratorios desde 02/03/2020 hasta 21/10/2021.
31.894.XXX	76001333300220170000400	18/09/2019	28/02/2021	2.958.800	Se radicó el 10/12/2019 No.2019-PENS-826745 y se estudió por la Fiduprevisora hasta 14/10/2020. Reconocimientos intereses moratorios usura desde 18/07/2020 hasta 14/10/2020.
12.109.XXX	20160441600	24/04/2019	30/05/2021	14.621.391	Se radicó el 12/08/2019 No.2020-PENS-006958 y se estudió por la Fiduprevisora hasta 09/04/2021. Reconocimientos intereses moratorios usura desde 24/02/2020 hasta 09/04/2021.
21.367.XXX	05001333302220170009100	12/11/2013	21/04/2021	53.764.027	En el curso de proceso ejecutivo, el juzgado ordenó la liquidación del crédito proveniente de fallo, toda vez que las partes hicieron caso omiso al requerimiento para que allegaran las liquidaciones de los créditos. En los autos que aprueban la liquidación se estipula \$53.764.027 por concepto de intereses moratorios adeudados al 1.5 IBC, de conformidad con el art. 177 del CCA.
<b>Total</b>				<b>103.812.045</b>	

Fuente: Respuesta Oficios 02 y 04.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Lo anterior es ocasionado por deficiencias en los controles frente al cumplimiento de los términos para el pago de los fallos y el cumplimiento oficioso de los mismos, lo que deriva en la causación de intereses moratorios, afectando la garantía de los derechos amparados por los fallos judiciales y ocasionando detrimento patrimonial por el pago de intereses moratorios por \$226.953.603.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicita apertura de indagación preliminar.

### **Respuesta de FOMAG Fidupervisora**

Indica que, para los 3.838 fallos sin fecha de ejecutoria en el cuadro denominado “Oportunidad pagos de fallos 2021”, no se evidencia dicha fecha por cuanto se trata de contratos de transacción homologados judicialmente, razón por la cual no hay ejecutoria de un fallo, pues se pagó por voluntad de las partes antes de la finalización del proceso.

Frente a los casos de pagos de fallos de pensión, allegó de manera detallada la trazabilidad de los trámites de pago de fallos con los respectivos pantallazos de los aplicativos Onbase y Fomag 1, indicando las fechas de las actuaciones en las secretarías y en la fiduciaria. Para algunos casos, menciona que transcurrió tiempo entre la ejecutoria del fallo y la radicación por parte del docente, o entre la radicación en la secretaría y el envío a la fiduciaria. Asimismo, indica que se realizaron varios envíos entre las secretarías y la fiduciaria por no contarse con los documentos completos para la solicitud o por presentarse diferencias respecto al valor que debía pagarse.

Frente a los casos de pago de fallos de sanción mora, indica que los recursos TES para el pago de las sanciones fueron autorizados por medio del Decreto 2020 del 06/11/2019 y que previo a dicha fecha no se contaba con los recursos TES para el cumplimiento de los fallos, declarativos o ejecutivos.

Finalmente, menciona que se han implementado procesos de mejora y automatización para la liquidación de fallos, toda vez que los trámites de doble vuelta para el pago de fallos dificultan el cumplimiento de los términos.

### **Respuesta del MEN**

Se expone el contexto en relación con las solicitudes de pagos de cesantías, la causación de sanciones mora, la sentencia de unificación del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018 que determinó la procedencia de las sanciones para el caso de los docentes y la falla estructural por el represamiento de solicitudes y la alta litigiosidad, por lo que se han impulsado modificaciones a los trámites de reconocimiento y pagos de cesantías, incluyendo los desarrollos tecnológicos implementados y las mesas de seguimiento con Fidupervisora S.A.

También menciona la sentencia SU-041 de 2020 de la Corte Constitucional, mediante el cual se dispuso un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020 para el pago de sanciones causadas hasta el 31/12/2019.

Asimismo, menciona la jurisprudencia de Consejo de Estado en virtud de la cual ya no es necesario que transcurran 3 años entre cada solicitud de cesantías por parte de cada docente.

Adicionalmente, para esta observación indicó que, de conformidad con el otrosí de 2017 al contrato de fiducia mercantil, la obligación de dar cumplimiento a los fallos está a cargo de la fiduciaria, de tal forma que se le ha requerido para que de cumplimiento a las decisiones ejecutoriadas.

### **Análisis de respuesta**

Se acepta lo dicho por la fiduciaria respecto a los 3.838 fallos sin fecha de ejecutoria, por lo que se toma en cuenta para aclarar el contenido del hallazgo y del cuadro respectivo, en ese punto.

Frente a los casos de los fallos de pensiones pagados de forma extemporánea, se analizaron las fechas y los estados de las solicitudes de pago de los fallos, evidenciando que, pese a lo que afirma la fiduciaria, sí se evidencian demoras, tanto por parte de las secretarías de educación, como de la fiduciaria, principalmente en el tiempo transcurrido para el estudio de los radicados una vez enviados por las secretarías. También se evidencian falencias en el trámite de los pagos, toda vez que se realizan múltiples envíos y retornos de las solicitudes de pago entre la fiduciaria y las secretarías de educación.

Frente a los casos de los fallos de sanciones mora pagados de forma extemporánea, se analizaron las fechas indicadas por la fiduciaria y los argumentos expuestos, evidenciando que previo a la Ley 1955 de 2019 el pago de los fallos era procedente con recursos del FOMAG y que no se efectuaron los pagos de manera oportuna. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la mencionada ley y una vez asignados los recursos TES, aún se evidencian demoras injustificadas para el pago de los fallos.

De hecho, para algunos casos, la fiduciaria manifiesta que para la fecha en que estaba cursando trámite el proceso ejecutivo, era procedente el pago de los fallos solamente con recursos TES, pero dicha justificación no es válida, toda vez que previo a ese proceso ejecutivo hubo un fallo debidamente ejecutoriado en el marco de un proceso declarativo, el cual no fue pagado de forma oportuna.

Todo lo anterior, sin perjuicio del pago oficioso de fallos, en virtud del cual no se debe esperar hasta la solicitud de pago para adelantar el mismo.

Finalmente, la CGR no desconoce los aplicativos y procesos que la fiduciaria ha venido implementando para reducir los tiempos de pago de fallos, no obstante, para



la vigencia 2021 aún se evidenciaron reprocesos y demoras por parte de la fiduciaria para el pago de fallos, por lo que, sumado a lo anterior, se mantiene el hallazgo con la presunta incidencia disciplinaria.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en el trámite de pago de fallos de pensiones intervinieron las entidades territoriales respectivas, se solicitará indagación preliminar, para que se determine el grado de participación de las entidades territoriales en la causación y pago de los intereses moratorios.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicita apertura de indagación preliminar.

### **Hallazgo No. 11. Consistencia de Información**

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.

*Artículo 2 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- (...)  
e) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*  
(...)

Circular Externa 052 (Circular Básica Jurídica) de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC

*CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO DEL TÍTULO PRIMERO: REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DE SEGURIDAD Y CALIDAD EN EL MANEJO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS Y CANALES DE DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS*

- (...)  
2.1. *Criterios de Seguridad de la información (...)*  
b) *Integridad: La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción*  
(...)  
2.2. *Criterios de Calidad de la información (...)*  
c) *Confiabilidad: La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones.*

Circular Externa 014 de 2009, de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, modificada por la CE 038 de 2009 de la SFC.

*7.5 Para el cumplimiento de los principios y objetivos indicados con anterioridad, las entidades supervisadas deberán consolidar una estructura de control interno que considere por lo menos los elementos que se señalan a continuación:*

*(...)*

*7.5.4. Información y Comunicación: Teniendo en cuenta que la operación de una entidad depende en gran medida de sus sistemas de información, es necesario adoptar controles que garanticen la seguridad, calidad y cumplimiento de la información generada.*

*Los sistemas de información y comunicación son la base para identificar, capturar e intercambiar información en una forma y período de tiempo que permita al personal cumplir con sus responsabilidades y a los usuarios externos contar oportunamente con elementos de juicio suficientes para la adopción de las decisiones que les corresponde en relación con la respectiva entidad.*

*7.5.4.1. Información: Este sistema debe ser funcional para el suministro de información que permita dirigir y controlar el negocio en forma adecuada. Asimismo, deben permitir manejar tanto los datos internos como aquellos que se reciban del exterior.*

*Las entidades supervisadas deben contar con sistemas que garanticen que la información cumpla con los criterios de seguridad (confidencialidad, integridad y disponibilidad), calidad (efectividad, eficiencia, y confiabilidad) y cumplimiento, para lo cual deberán establecer controles generales y específicos para la entrada, el procesamiento y la salida de la información, atendiendo su importancia relativa y nivel de riesgo.*

*(...)*

*7.6.2.5. Administración de los datos: Para que los datos permanezcan completos, precisos y válidos durante su entrada, actualización y almacenamiento en los sistemas de información, las entidades tendrán que establecer controles generales y de aplicación sobre la operación de la tecnología, adicionales a los establecidos en el numeral 7.5.4.1.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Producto de la revisión de la información allegada por Fiduprevisora S.A., en desarrollo de la auditoría, se identificaron las siguientes inconsistencias:

- En la relación de sanciones mora en modalidad de fallo, se indica que para el caso LO77887 el fallo fue ejecutoriado el 04/04/2021, sin embargo, dicha información no es consistente con las fechas que se desprenden de los soportes revisados, ya que, según el auto que aprueba la liquidación, el fallo fue ejecutoriado el 10/08/2014 y frente a la falta de pago posteriormente se inició proceso ejecutivo, librándose mandamiento de pago el 29/09/2017.
- Para el caso LO46290, se allegó comunicación en que se le comunica al docente que los recursos por cesantía definitiva ya fueron puestos a su disposición, sin embargo, lo que se está pagando no son cesantías definitivas, sino sanción moratoria.
- Para el caso LO105030 se allegó ficha técnica de conciliación y relación en Excel en que se indica que la sanción fue pagada por vía administrativa. Sin embargo, figura en la relación de sanciones mora pagadas por conciliación y tiene soportes de conciliación.
- Los casos LO032954 figuran en la relación de sanciones mora sin pago. Sin embargo, al mismo tiempo se indica que fueron pagadas por vía administrativa en 2018, conteniendo así información contradictoria.
- Para el caso con radicado 2124740 se evidencian datos erróneos en la relación allegada a la CGR, relacionados con la fecha de pago de la cesantía y el valor pagado.
- No se cuenta con acceso idóneo y ágil a soportes de prestaciones que por su antigüedad reposan en la Casa del Archivo, tal como ocurrió con los soportes ORPA=63695, ORPA=65773, ORPA=60470, ORPA=60784, ORPA=65251, VOUCHER 2093, o los expedientes de las solicitudes 2014-CES-040339, 2016-CES-327001 y 2016-CES-402619. Al respecto, algunos soportes no fueron entregados en el término inicialmente establecido por la CGR o no fueron ubicados en su totalidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que, sobre todo en materia de cesantías y sanciones mora, los soportes de prestaciones de vigencias anteriores pueden requerirse en desarrollo de auditorías o de procesos judiciales que versen sobre las mismas.
- En la relación de procesos activos allegada a la CGR (respuesta a oficio 01, punto 68), se evidencian 11 procesos en los cuales el campo de descripción de las pretensiones se encuentra sin determinar, tales como los procesos LO48420, LO121356, LO142208, LO142944, LO148061, LO148429, entre otros.

Lo anterior obedece a deficiencias en los controles sobre la consistencia, calidad y confiabilidad de la información, ocasionando riesgos para la pérdida de información y la toma de decisiones con información errónea.

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de FOMAG Fiduprevisora S.A**

Indica que, para las resoluciones de reconocimiento de pago de cesantías señaladas por la CGR, la firma es digital y la fecha de ejecutoria se consigna en el aplicativo humano, teniendo en cuenta que la notificación se realiza de manera electrónica, para lo cual allega los pantallazos correspondientes.

Para el caso LO77887 indica que no hay inconsistencias en la información reportada, ya que el proceso cuenta con fallo ejecutoriado el 10/08/2015 y ante no cumplimiento del fallo se inició proceso ejecutivo que fue pagado el 03/07/2021 conforme con la liquidación del 20/04/2021.

Para el caso LO46290, indica que en el memorando se le informa al beneficiario de la docente que la sanción por mora sería incluida en la nómina de septiembre de 2021.

Para el caso LO105030, afirma que inicialmente se había realizado el trámite por vía administrativa y se suspendió porque había un proceso de conciliación en curso. Allegó pantallazos de Fomag 1.

Para el caso LO032954 indica que se realizó pago por vía administrativa y por lo tanto no procede pago bajo otra modalidad y para el caso LO85514 menciona que se ordenó pago por vía administrativa, marcado como no reprogramable ya que se profirió fallo de sanción mora sobre la misma resolución, el cual no se pagó por fallecimiento del docente y falta de reconocimiento a beneficiarios o herederos.

Para el radicado 2124740 indica las fechas y valores relacionados con la sanción mora, afirmando que no se presentan inconsistencias.

Para el caso de la docente con CC 26.047.XXX, indica que, previa validación, se estableció que se relacionaron de manera incorrecta los datos allegados a la CGR, por lo que se procedió a dar alcance y actualización a la relación en Excel.

Para los casos mencionados en la viñeta 8, se allegaron los soportes de los radicados 2014-CES-040339, 2016-CES-327001 y 2016-CES-402619. Se indica que los soportes ORPA pendientes de entrega fueron entregados y complementados el 10 de mayo de 2022.

Para los casos mencionados en la última viñeta, indica que son anteriores a 2019 y debido a la situación de pandemia entre 2020 y 2022, los despachos judiciales han sido renuentes a entregar los expedientes solicitados, razón por la cual las pretensiones no están establecidas. Para el efecto, allegó los soportes de los requerimientos a los juzgados. Se indican algunos casos en que, si bien se notificó de la demanda a la UEDJ, no se le dio traslado de la demanda, tal como ocurre con los casos LO135656, LO148429.

### **Respuesta del MEN**

Se expone el contexto en relación con las solicitudes de pagos de cesantías, la causación de sanciones mora, la sentencia de unificación del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018 que determinó la procedencia de las sanciones para el caso de los docentes y la falla estructural por el represamiento de solicitudes y la alta litigiosidad, por lo que se han impulsado modificaciones a los trámites de reconocimiento y pagos de cesantías, incluyendo los desarrollos tecnológicos implementados y las mesas de seguimiento con Fiduprevisora S.A.

También menciona la sentencia SU-041 de 2020 de la Corte Constitucional, mediante el cual se dispuso un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020 para el pago de sanciones acusadas hasta el 31/12/2019.

Asimismo, menciona la jurisprudencia de Consejo de Estado en virtud de la cual ya no es necesario que transcurran 3 años entre cada solicitud de cesantías por parte de cada docente.

### **Análisis de respuesta**

Frente al caso LO77887, se reitera que, según el auto que aprueba la liquidación del crédito y ante la ausencia de mejor prueba, el fallo del proceso declarativo fue ejecutoriado en 2014 y posteriormente se inició proceso ejecutivo, dentro del cual se libró mandamiento de pago en 2017 y se aprobó la liquidación del crédito en 2021, sin que ninguna de las fechas coincida con la ejecutoria del 04/04/2021 registrada por la fiduciaria en la información allegada por la fiduciaria a la CGR, razón por la cual se mantiene el hallazgo.

Para el caso LO46290 se reitera que, analizado el contenido del oficio, se indica que se ponen a disposición los recursos correspondientes a cesantías definitivas, cuando se está pagando sanción mora.

Frente al caso LO105030, se encuentra que las explicaciones del caso son razonables. No obstante, persisten las inconsistencias entre la información contenida en la relación Excel allegada a la CGR (según la cual el pago había sido

por vía administrativa) y los demás soportes, por lo que se pierde la trazabilidad de esta prestación y se presentaron dudas respecto a la modalidad de pago final.

Respecto al caso LO032954 se mantiene el hallazgo, toda vez que, si se pagó por vía administrativa, debería figurar en la relación de sanciones pagadas por esta vía y no por las que están pendientes de pago.

Para el radicado 2124740 se indicaba por parte de la CGR que las fechas y valores que no coincidían eran los relacionados con las cesantías iniciales, no con la sanción mora.

En lo concerniente a los casos de la viñeta 8, sin perjuicio de los soportes allegados en respuesta a la observación, se reitera que la información, aunque sí fue entregada, no lo fue de manera oportuna en los términos que se indicaba en las solicitudes de información, razón por la cual se habla de las falencias de acceso ágil a soportes que reposan en la Casa del Archivo y que, pese a su antigüedad, pueden ser requeridas con distintos fines. Por tal razón, se dejó el hallazgo sin connotación alguna.

Por último, aunque hay circunstancias que no son atribuibles a la fiduciaria, tal como la notificación de algunos procesos sin el adecuado traslado de la demanda, se evidencian procesos que iniciaron de manera previa a que la fiduciaria asumiera de manera directa la defensa judicial, respecto a los cuales no se contaba con los expedientes y frente a los cuales la Unidad Especial de Defensa Judicial ha tenido problemas para que los juzgados los remitan. Sin embargo, el hallazgo no va dirigido a una dependencia en particular dentro de la fiduciaria, sino a la fiduciaria en conjunto como vocera y administradora del FOMAG, la cual incluso antes de 2019 tenía a su cargo la defensa judicial del fondo, aunque fuera adelantada por firmas externas, razón por la cual la falta de tenencia de expedientes de procesos previos a la entrada en funcionamiento de la UEDJ no desvirtúa el hallazgo.

Por todo lo anterior, se mantiene el hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No. 12. Sanción mora modalidad conciliación (D – F)**

Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

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

*1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*

*(...)*

*Artículo 9. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de*



*Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*(...)*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a*

*diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo.*

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

Decreto 2020 de 2019, por el cual se ordena la emisión de Títulos de Tesorería – TES- Clase B destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago tardío de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y se define la operación, las reglas de negociación y pago de estos.

Decreto 473 de 2021, por el cual se modifica el Decreto 2020 de 2019 y se ordena la emisión de 'Títulos de Tesorería (TES) Clase B', durante la vigencia 2021, destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG.

Decreto 1818 de 1998, por medio del cual se expide el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

*ARTÍCULO 3. EFECTOS. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo. <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 3>*

Ley 460 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

*ARTÍCULO 3. CLASES. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.*

*La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad. (...)*

*ARTÍCULO 23. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción (...)*

*ARTÍCULO 24. APROBACIÓN JUDICIAL DE CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su*

*celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.*

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. (...)*

Decreto 2469 de 2015, por el cual se adicionan los capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado, Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00517-00, 29 de abril de dos mil catorce (2014), Régimen jurídico aplicable en caso de mora en el pago de las sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con posterioridad al 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Circular Externa No.10 del 13 de noviembre de 2014, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.

Circular Externa 12 (diciembre 22), Alcance a la Circular 10 sobre lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Circular Externa 7 (septiembre 11) Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo, Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado.

## MP-GNE-08-019 LIQUIDACIÓN DE FALLOS JUDICIALES, CONCILIACIONES Y VÍA ADMINISTRATIVA FOMAG

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías:

*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.*

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

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

*ARTÍCULO 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- *Una conducta dolosa o [gravemente] culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- *Un daño patrimonial al Estado.*
- *Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

La Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora del FOMAG, concilió con varios docentes los valores a pagar por concepto de sanción mora de cesantías. En las actas, que prestan mérito ejecutivo y que fueron aprobadas judicialmente, se pactaron términos para el pago del valor conciliado, contados a partir de la comunicación del auto de aprobación judicial de la conciliación.

No obstante, la fiduciaria incumplió los términos en varios casos, razón por la cual se causaron y generaron los intereses correspondientes. Es así, como de la muestra analizada, se evidenció el pago total de intereses por \$33.183.283, correspondiente a los siguientes pagos de sanción mora por la modalidad de conciliación:

**Cuadro No. 74 Intereses de sanciones mora vía conciliación 2021**

Cifras en pesos

Identificador sanción mora	Fecha aprobación conciliación	Plazo pactado	Fecha pago conciliación	Intereses
LO103138	25/08/2020	1 mes	29/04/2021	6.112.283
LO103939	23/10/2020	1 mes	19/05/2021	3.843.999
LO105030	09/10/2020	1 mes	17/11/2021	4.706.528
LO110415	17/12/2020	1 mes	15/09/2021	4.023.878
LO113693	16/12/2020	1 mes	25/01/2021	4.362.248
LO87368	13/05/2020	1 mes	26/03/2021	4.539.048
LO88070	16/03/2020	1 mes	25/01/2021	5.595.299
<b>Total</b>				<b>33.183.283</b>

Fuente: Respuesta Oficios 02 y 04

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Lo anterior fue ocasionado por deficiencias en el seguimiento del cumplimiento de pagos de conformidad con lo pactado en las actas de conciliación ocasionando detrimento patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con connotación fiscal por \$33.183.283.

## Respuesta del MEN

Indica que, de conformidad con el contrato de fiducia mercantil y el otrosí de 2017, es responsabilidad de Fiduprevisora S.A. realizar el pago de los fallos y conciliaciones de manera oportuna.

Adicionalmente, señala que dentro de las acciones de seguimiento adelantadas por el MEN, desde la Oficina Asesora Jurídica se remitió a Fiduprevisora el Oficio No. 2021-EE-404551, por el cual se requirió información relacionada con el pago de intereses por el pago tardío de conciliaciones de sanción mora, con el objeto de incluir estas cifras dentro de los análisis que se realizan al interior de las mesas de seguimiento de pagos a cargo de la Fiduprevisora.

## Análisis respuesta

**Cuadro No. 75 Respuesta de FOMAG Fiduprevisora S.A y análisis de respuesta**

Identificador sanción mora y docente	Respuesta	Análisis de respuesta
LO103138 CC10.180.828	Por falta de notificación del despacho judicial, la abogada envió el auto aprobatorio el 13 de abril de 2021 para pago.	<p>Teniendo en cuenta la máxima diligencia con que debe operar la fiduciaria y el seguimiento permanente a la defensa judicial, incluyendo los procesos conciliatorios (sin perjuicio del apoyo de herramientas como el proveedor de vigilancia judicial), aunado a los plazos cortos pactados en las conciliaciones, no son de recibo las razones expuestas por la fiduciaria, máxime teniendo en cuenta que por la causación y pago de intereses se vio mermada la reducción del valor de la sanción mora a pagar producto de las conciliaciones.</p> <p>Se evidencia además que la suspensión de términos para notificaciones hasta el 1 de julio de 2020 no justifica tampoco la demora en los pagos, que se realizaron en 2021.</p>
LO103939 CC87.103.343	Por falta de notificación del despacho judicial, la abogada envió el auto aprobatorio el 30 de abril de 2021 para pago.	
LO105030 CC29.827.135	El abogado encargado envió a DPE para pago el día 19 de octubre de 2020, y fue aprobado para pago y archivado el día 29 de octubre de 2020. Pagada el 16 de noviembre de 2021.	
LO110415 CC29.992.401	Si bien el auto aprobatorio se encuentra con fecha del 16 de diciembre de 2020, el proveedor de vigilancia judicial bajo el seguimiento que realiza, lo notificó a la entidad el día 27 de agosto de 2021, por esta situación se da traslado para pago el 31 de agosto de 2021, como se observa en el seguimiento del aplicativo.	
LO113693 CC37.685.015	Se aprobó el 16 de diciembre de 2020, notificado el 18 de diciembre de 2020. Pagada el 25 de enero de 2021.	
LO87368 CC1.017.132.520	Si bien fue aprobado el 13 de mayo de 2020, fue hasta el 22 de febrero de 2021 que la entidad se enteró de dicho caso. Es de tener en cuenta, que en el año 2020 con la declaración de la pandemia, los términos de notificación fueron suspendidos hasta el 1 de julio de 2020. De igual manera, las notificaciones judiciales presentaron inconsistencias en la comunicación y la notificación personal de los autos aprobatorios, motivo por el cual el caso se conoció hasta la fecha enunciada.	
LO88070 CC43.018.322	Si bien fue aprobado el 16 de marzo de 2020, fue hasta el 12 de enero de 2021 que la entidad se enteró de dicho caso. Es de tener en cuenta, que en el año 2020 con la	



Identificador sanción mora y docente	Respuesta	Análisis de respuesta
	declaración de la pandemia, los términos de notificación fueron suspendidos hasta el 1 de julio de 2020. De igual manera, las notificaciones judiciales presentaron inconsistencias en la comunicación y la notificación personal de los autos aprobatorios, motivo por el cual el caso se conoció hasta la fecha enunciada.	

Elaboró: Equipo Auditor.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con connotación fiscal por \$33.183.283.

### Hallazgo No. 13. Gestión de la defensa judicial (D)

Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

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

1. *Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*
- (...)

Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso

*ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.*

*ARTÍCULO 442. EXCEPCIONES. La formulación de excepciones se someterá a las siguientes reglas:*

1. *Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo el demandado podrá proponer excepciones de mérito. Deberá expresar los hechos en que se funden las excepciones propuestas y acompañar las pruebas relacionadas con ellas.*
2. *Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión,*

*prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida.*

*3. El beneficio de excusión y los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago. De prosperar alguna que no implique terminación del proceso el juez adoptará las medidas respectivas para que el proceso continúe o, si fuere el caso, concederá al ejecutante un término de cinco (5) días para subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos, so pena de que se revoque la orden de pago, imponiendo condena en costas y perjuicios.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

Contrato de Fiducia Mercantil – Otro sí de 2006, modificado por el otro sí de 2017.

*17. Se modifica la cláusula sexta O “Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificado por el otrosí del 18 de junio de 2010, la cual tendrá la siguiente redacción:*

#### **“4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA**

**[...]**

##### **4.15 Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo (...)**

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

**(...)**

**Así mismo, la Fiduciaria implementará mejoras al proceso de defensa judicial que se tiene estructurado actualmente, velará por implementar y ejecutar un adecuado esquema de supervisión de la gestión de los apoderados a cargo de los procesos, así como el monitoreo y control de los contratos de los proveedores contratados para este**

*fin, con el objeto de garantizar la correcta vigilancia y seguimiento de los procesos judiciales a nivel nacional.*

*4.15.3 La Fiduciaria deberá establecer medidas específicas de control, determinando criterios de oportunidad, calidad e idoneidad en la realización de la defensa (...)*

Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

*ARTÍCULO 28. DEBERES PROFESIONALES DEL ABOGADO. Son deberes del abogado:*

*(...)*

*10. 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.*

*(...)*

*ARTÍCULO 33. Son faltas contra la recta y leal realización de la justicia y los fines del Estado:*

*(...)*

*8. Proponer incidentes, interponer recursos, formular oposiciones o excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los procesos y de las tramitaciones legales y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad.*

*(...)*

*ARTÍCULO 37. Constituyen faltas a la debida diligencia profesional:*

*1. Demorar la iniciación o prosecución de las gestiones encomendadas o dejar de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional, descuidarlas o abandonarlas.*

CIR09-234-DDJ-0350 del Ministerio del Interior y Justicia - Directrices para la Defensa Jurídica del Estado y Comités de Conciliación.

MP-GJU-01-006 Manual de Procedimiento de Defensa Judicial y Provisión de contingencias Judiciales

De la revisión de procesos judiciales y pagos de fallos, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- En el proceso 15569 contra la UT Magisalud 2 se profirió laudo arbitral el 28/04/2020, sin embargo, frente al mismo se presentó recurso de anulación, el cual fue declarado infundado por el Consejo de Estado el 16/09/2021, motivo por el cual condenó en costas a la fiduciaria, por \$18.170.520.

- En la relación de fallos pagados durante la vigencia 2021, se evidencia el proceso 76001333300822013004200, en el cual la fecha de ejecutoria del fallo es posterior a la fecha de pago.
- En la relación de fallos de pensión pagados durante la vigencia 2021, se evidencian 109 procesos sin registro de fecha de ejecutoria del fallo.
- Para el caso LO46290 se responde a la CGR que la fiduciaria no cuenta con las piezas procesales, como la constancia de ejecutoria del fallo. En este caso, indica que los procesos estaban a cargo de operadores externos del MEN. Sin embargo, esto no obsta para que la fiduciaria, como vocera y administradora del Fondo, adelante con la debida diligencia el seguimiento de la defensa judicial que pueda afectar al Fondo.
- Se evidencia, a través de los fallos, que los apoderados del FOMAG no asistieron a audiencias, no contestaron las demandas, o lo hicieron de manera extemporánea, tal como ocurrió en los procesos 23-001-23-33-000-2017-00207-00, 23-001-23-33-000-2018-00200-00, 08-001-23-33-006-2015-00188-00, 08-001-23-33-000-2015-00094-01, 08-001-23-33-006-2015-00093-01 y 08-001-23-33-006-2015-90140-01.
- No se cuenta con registro en E-Kogui, o este está incompleto o desactualizado, tal como ocurrió con los procesos 52-001-33-33-001-2017-00029-00, 54-001-33-33-006-2014-00894-00, 05-001-23-33-000-2018-01563-00, 11-001-33-35-021-2021-00210-00, 25-000-23-36-000-2018-00461-00, 68-276-40-03-003-2019-00002-00, 08-001-23-33-000-2015-00094-01 y 08-001-23-33-000-2015-00049-01. Para algunos de estos procesos, la fiduciaria afirmó que se encontraban terminados desde 2021 y por ende no era posible su creación en E-Kogui. Sin embargo, dicha justificación no es válida, toda vez que durante el tiempo que estuvieron activos, dicho registro se debió efectuar.
- No se cuenta por parte de la fiduciaria con la totalidad de las piezas procesales, tal como ocurrió para los procesos 08-001-23-33-002-2015-00150-00, 08-001-23-33-000-2015-00082-00, 23-001-23-33-000-2018-00200-00, 08-001-23-33-006-2015-00188-00, 52-001-33-33-001-2017-29-00, 54-001-33-33-006-2014-00894-00, 08-001-33-33-009-2020-00003-00, 68-276-40-03-003-2019-00002-00, 08-001-23-33-000-2015-00094-01, 08-001-23-33-000-2015-00049-01, 08-001-33-33-001-2015-00300-01, 76-001-33-33-007-2019-00133-00, 08-001-33-33-007-2020-00020-00, 23-001-23-33-000-2019-00190-00 y 25-000-23-42-000-2016-05098-00.

- Se evidencian casos registrados en el aplicativo Legis Office, para los cuales los valores de las pretensiones o las provisiones no se hallan actualizadas de conformidad con la información en E-Kogui o en People Soft, tales como los procesos 11-001-33-35-021-2021-00210-00, LO109316, J-2020-1400, J-2020-1496, J-2021-1125 y 08-001-23-33-001-2015-00098-01.
- Se hallaron inconsistencias entre la información reportada en Legis Office y la allegada a la CGR en las relaciones de procesos activos y terminados, tal como ocurrió en los procesos 08-001-33-33-009-2020-00003-00 y 08-001-23-33-006-2015-00093-01.
- Frente a los procesos ejecutivos, se encuentra que los juzgados determinan que las excepciones propuestas por la ejecutada no son procedentes en el trámite de un proceso ejecutivo, por cuanto aluden a situaciones propias del proceso declarativo que ya no se pueden revivir, tal como en los procesos LO77480 o LO77887.

Lo anterior obedece a deficiencias en el seguimiento de las actuaciones adelantadas por los abogados a cargo de los procesos judiciales, especialmente frente a procesos antiguos adelantados por las firmas externas de abogados, así como a falta de consulta de los expedientes de los docentes para el despliegue de la defensa ajustada a los casos concretos, ocasionando perjuicios a los intereses del FOMAG y a la garantía de los derechos de las partes en los procesos judiciales.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Respuesta de FOMAG Fidupervisora S.A.**

La fiduciaria dio respuesta a los párrafos 5 y siguientes. Para las inasistencias de apoderados o falta de contestaciones a las demandas, indica que en 2019 entró en operación la UEDJ y que la defensa judicial era antes adelantada por firmas externas, a las cuales se les terminó la contratación por este tipo de falencias. Igualmente, indica que por parte de la UEDJ se han implementado controles que han mitigado los riesgos de incumplimientos de la defensa judicial, razón por la cual dichas situaciones se evidencian en vigencias anteriores, pero no en los nuevos procesos, incluyendo los adelantados en 2021.

Para los procesos sin registro en E-Kogui, indica que se realizó una depuración de los procesos almacenados en el aplicativo, tarea que culminó en junio de 2021 para los procesos activos. Respecto a los procesos terminados, se decidió en conjunto con la ANDJE que su cargue no se realizaría toda vez que ya están depurados de la base de procesos y que para el registro de procesos es necesario contar con el auto admisorio y el traslado de la demanda.

Frente a las piezas procesales, indica que en el aplicativo Legis Office se encuentran cargadas todas las piezas procesales esenciales para 8 procesos y que para otro proceso no se han conseguido, pese a las solicitudes que se han efectuado a los juzgados. Finalmente, indica que el proceso 68276400300320190000200 no es un proceso contra el MEN-FOMAG, según información reportada en la página de la Rama Judicial, por lo que invita a la CGR a revisar esta parte de la observación.

Frente a las diferencias entre las pretensiones o provisiones en Legis Office frente a los valores en E-Kogui o People Soft, la fiduciaria manifiesta que para el caso 11001333502120210021000 la cuantía era indeterminable, por lo que en E-Kogui se registró la provisión por valor \$0, para el proceso 08001233300120150009801 indica que la cuantía coincide entre Legis Office y E-Kogui.

Para los procesos 08001333300920200000300 y 08001233300620150009301, indica que la información está debidamente registrada en Legis Office y en las relaciones enviadas a la CGR, allegando pantallazos de actualizaciones efectuadas en marzo de 2022 en que se modificaron algunos campos.

Para los procesos ejecutivos, indica que con la UEDJ se adelanta la defensa judicial y se gestionará lo que procesalmente corresponda.

Finalmente, respecto a los registros de las pretensiones actualizadas o provisiones en Legis Office para los procesos LO109316, J-2020-1400, J-2020-1496 y J-2021-1125, la fiduciaria indica que, para el proceso arbitral, por error no se había hecho el ajuste en el aplicativo, pero que se están depurando constantemente y adelantando controles desde que se asumió la defensa judicial de manera directa. Para los procesos especiales ante la Superintendencia de Salud, indica que no es procedente su registro en E-Kogui, solicitando a la CGR abstenerse de efectuar este tipo de observaciones en adelante y adjunta pantallazos de los registros en Legis Office.

## **Respuesta del MEN**

Indica que, de conformidad con el contrato de fiducia mercantil y el otrosí de 2017, es responsabilidad de Fiduprevisora S.A. realizar la representación judicial y extrajudicial del FOMAG e implementar mejoras al proceso de defensa judicial, por lo que el MEN funge como supervisor de las obligaciones contractuales de la fiduciaria.

Es así, como del ejercicio de supervisión de esta cartera ministerial, relacionado con los entregables derivados de las obligaciones de defensa judicial a cargo de la Fiduprevisora, se han identificado los mismos hallazgos que realiza el organismo de



control en este informe de auditoría, por lo tanto, en la revisión del anexo se han dejado mensualmente las observaciones correspondientes y tendientes a la sanción impuesta en el contrato de fiducia en la cláusula 12.4 respecto a la afectación de la comisión fiduciaria. En ella se establece que la improbación del comité de gestión del informe mensual derivado de las observaciones por incumplimiento de obligaciones genera una afectación a la comisión fiduciaria del 10% de la misma.

Finalmente, relaciona las actuaciones concretas de supervisión relacionadas con cada uno de los casos reportados en la observación, situaciones que también ha evidenciado el MEN. Para el efecto, allegó informes del MEN y actas del Comité Jurídico.

### **Análisis de respuesta**

Tal como lo manifiesta la fiduciaria en parte de su respuesta, los efectos producidos por la gestión de las firmas externas se siguen produciendo en los procesos activos y finalizados en las vigencias objeto de auditoría, sin perjuicio de las mejoras implementadas a partir del inicio de operación de la UEDJ.

Por lo anterior, se configura esta parte del hallazgo, aclarando que las incidencias no van dirigidas a una dependencia en particular dentro de la fiduciaria, sino a la fiduciaria en calidad de vocera y administradora del FOMAG que ha tenido a su cargo la defensa judicial del fondo, bien sea de manera directa o a través de terceros, así como a las firmas externas de abogados que en los procesos mencionados no atendieron los procesos a su cargo con la máxima diligencia. Igualmente, para el caso de los registros en E-Kogui de procesos terminados, dicha obligación estuvo en su momento a cargo de las firmas externas y por lo tanto el hallazgo se configura con la presunta incidencia comunicada.

Respecto a las piezas procesales, la fiduciaria afirma que en su aplicativo sí están las piezas, sin enviarlas como soporte de su afirmación. En todo caso, dichas piezas procesales fueron solicitadas en el curso de la auditoría y no fueron entregadas en su totalidad, ni se aclaró por qué no se hacía la entrega de todos los soportes solicitados, razón por la cual se mantiene el hallazgo en este punto.

Por otra parte, frente a las piezas que se están solicitando a los juzgados, sin perjuicio de la falta de entrega que no es atribuible a la fiduciaria o la UEDJ, se reitera que la obligación por parte de la fiduciaria de contar con las piezas procesales es independiente de si la defensa judicial se adelanta directamente o a través de terceros, por lo que, en virtud del seguimiento de la defensa judicial adelantada por las firmas externas, debía garantizar que los apoderados en su momento aportaran estos documentos.

Para el proceso 68-276-40-03-003-2019-00002-00, dicho radicado se tomó a partir de lo indicado en el pantallazo de Legis Office del proceso LO108027 y de la contestación a la demanda, anexados a la respuesta al oficio 04, punto 7, por lo que dicho proceso corresponde a un ejecutivo en contra del FOMAG por parte de la UT Región 5, razón por la cual se mantiene el hallazgo, sin perjuicio de las inconsistencias en cuanto al radicado que internamente presente la fiduciaria frente a la información reportada por la página de la Rama Judicial.

Frente a las diferencias entre las pretensiones o provisiones en Legis Office frente a los valores en E-Kogui o People Soft, para el proceso 11-001-33-35-021-2021-00210-00, la cuantía en Legis Office es determinable a partir de los días de mora que condena el fallo del proceso declarativo y la liquidación de la sanción mora a pagar que la misma fiduciaria realizó, previa al pago al docente. Para el caso 08001233300120150009801, de los pantallazos allegados se evidencia la falta de actualización de la cuantía en Legis Office, de ahí que se indique que no corresponde con la cuantía actualizada y frente a este punto no se refirió la fiduciaria en su respuesta.

Para los procesos 08001333300920200000300 y 08001233300620150009301, sin perjuicio de las actualizaciones realizadas en 2022, se presentaron inconsistencias entre lo registrado en Legis Office y la relación allegada a la CGR en el desarrollo de la auditoría, en la cual no se registraba el valor de la provisión o la cuantía, o no era consistente la calificación en uno y otro.

Para los procesos ejecutivos, se reitera que las actuaciones adelantadas por las firmas externas se siguen reflejando, en vista de la duración de los procesos, por lo que se mantiene el hallazgo, con la salvedad que no va dirigido contra una dependencia en particular.

Finalmente, respecto a los registros de las pretensiones actualizadas o provisiones en Legis Office para los procesos LO109316, J-2020-1400, J-2020-1496 y J-2021-1125, para el proceso de arbitraje se mantiene el hallazgo, toda vez que, aunque se han adoptado controles para la defensa judicial de manera directa, en virtud del control selectivo por parte de la CGR se evidenció para este caso falta de actualización de valores en el aplicativo Legis Office. Frente a los procesos jurisdiccionales, la CGR conoce que no se registran en E-Kogui, por lo que se indicaba la falta de actualización del campo de provisión frente a la actualización registrada en People Soft, razón por la cual se mantiene esta parte del hallazgo. Cabe recalcar, sin embargo, la autonomía de la CGR para efectuar las observaciones y hallazgos que considere pertinentes, en cumplimiento de sus funciones como órgano de control.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## **Hallazgo No. 14. Pago de cesantías y sanciones moratorias (IP)**

Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

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

- 1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado. (...)*

Ley 1071 de 2006, por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación:

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

*PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*

*Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*

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

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

*ARTÍCULO 6o. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos cumplan con los términos señalados en la presente ley.*

Decreto 1272 de 2018, por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones:

*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.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.28. Sanción moratoria. El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006.*

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

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.29. Plataforma de digitalización. Si por fuerza mayor o caso fortuito se presentan fallas en la plataforma de digitalización, la entidad territorial certificada en educación o la sociedad fiduciaria deberán enviar por el medio más expedito los documentos pertinentes al trámite prestacional que se esté desarrollando.*



*Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que le sea imputable a la sociedad fiduciaria por no garantizar el funcionamiento de la plataforma de digitalización.*

*ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.30. Notificación y recursos contra los actos administrativos. El término y la forma de notificación, así como la procedencia y el trámite de los recursos en contra de los actos administrativos que resuelven las solicitudes de reconocimiento de las prestaciones económicas que por disposición legal debe reconocer el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se sujetarán a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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



*el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.*

Decreto 2020 de 2019, por el cual se ordena la emisión de Títulos de Tesorería (TES) Clase B destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) y se define la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos.

*“Artículo 3°. Solicitud de Expedición y Entrega de los Títulos de Tesorería TES Clase B. Fiduprevisora S. A., mediante comunicación suscrita por el representante legal de la entidad, deberá presentar una solicitud de pago o cuenta de cobro al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, avalada por el Revisor Fiscal de Fiduprevisora S. A., en la cual conste el valor a reconocer por concepto del pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), certificando que la fecha de las obligaciones relacionadas no se causaron con posterioridad al 31 de diciembre de 2019.”*

Decreto 473 de 2021, por el cual se modifica el Decreto 2020 de 2019 y se ordena la emisión de 'Títulos de Tesorería (TES) Clase B' durante la vigencia 2021, destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

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

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

*ARTÍCULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- *Una conducta dolosa o [gravemente] culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- *Un daño patrimonial al Estado.*
- *Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ 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.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

*ARTÍCULO 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.*

*La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.*

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

*Artículo 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad de los servidores y exservidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

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

*Artículo 3°. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicios de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.*

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

*Artículo 7°. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Magistrado Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil seis (2006), radicación No. 1716. Referencia: Acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal:

*1. El menoscabo producido al patrimonio público por el pago de una condena proveniente de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público que ejerce gestión fiscal, se resarce mediante el ejercicio de la acción de repetición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Carta, 77 y 86 del C.C.A. y en la Ley 678 de 2001. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal son mecanismos procesales autónomos. Si una entidad o el Ministerio Público se abstienen de promover la acción de repetición, siendo ella procedente conforme a la Ley, en el evento estudiado no es viable iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.*

*2. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, se repite, constituyen mecanismos procesales autónomos y por tanto no existe prevalencia de uno sobre el otro; ante la improcedencia del proceso de responsabilidad fiscal en el caso consultado, no hay lugar a la contabilización del término de caducidad de éste. Aún en el supuesto de que la acción de repetición haya caducado.*

*3. El proceso de responsabilidad fiscal no procede contra el funcionario que da lugar con su conducta dolosa o gravemente culposa al pago de una condena y por tanto no hay lugar a contabilizar término de caducidad.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;

(...)

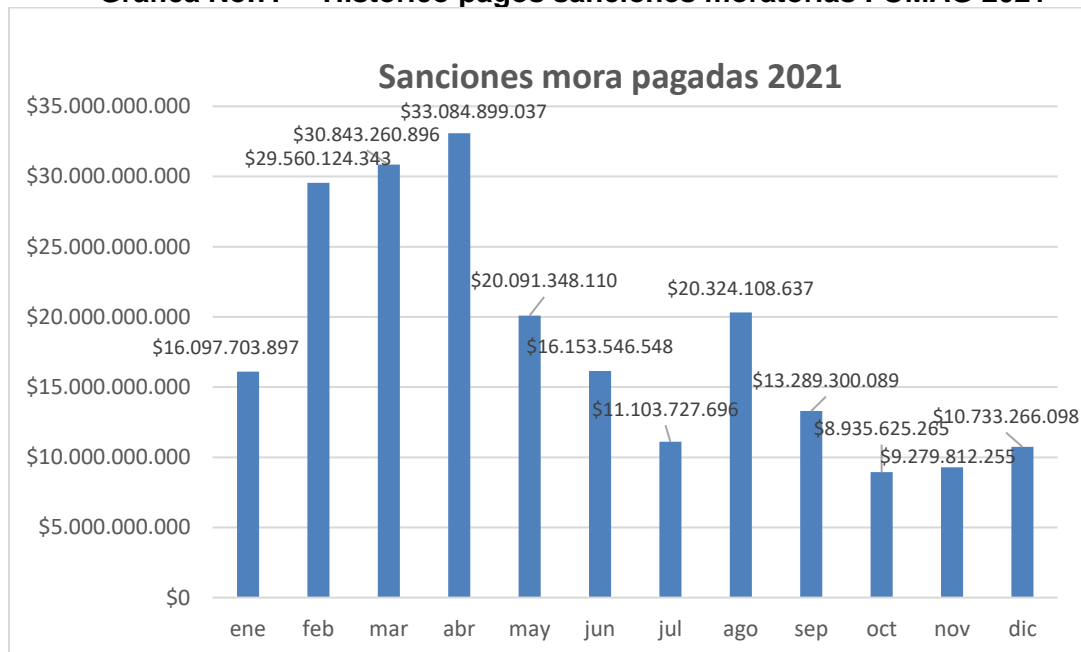
**ARTÍCULO 1243.** El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.

De conformidad con respuesta al Oficio 02, punto 4, durante la vigencia 2021 se realizaron 58.742 pagos relacionados con cesantías definitivas y parciales por \$1.551.242.111.087. De dichas cifras, se pagaron de manera inoportuna aproximadamente 15.767 cesantías por \$458.487.024.781. De hecho, se encuentran solicitudes de pago de cesantías desde la vigencia 2011 y que hasta 2021 fueron pagadas.

Adicionalmente, se solicitó a Fiduprevisora la relación de solicitudes de cesantías realizadas durante la vigencia 2021 o anteriores y que a 31/12/2021 no habían sido pagadas o solamente habían sido pagadas parcialmente. No obstante, dicha información no fue allegada por la fiduciaria.

La causación y pago de sanciones moratorias ha sido recurrente por parte de Fiduprevisora S.A.; así, por ejemplo, durante la vigencia 2021 se realizaron \$26.040 pagos por concepto de sanción moratoria, por cesantías pagadas de manera inoportuna en vigencias del 2014 al 2021:

**Gráfica No.7. Histórico pagos sanciones moratorias FOMAG 2021**



Fuente: Respuesta Oficio 02, punto 1.

Elaboración: Equipo auditor CGR.

En lo concerniente a la modalidad de sanción mora por vía administrativa, de conformidad con la información suministrada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en respuesta al Oficio 02, punto 1, durante la vigencia 2021 se pagaron 6.725 solicitudes de sanción moratoria por modalidad vía administrativa relacionadas con el pago tardío de cesantías definitivas y/o parciales por \$51.611.359.947. De estas sanciones se seleccionaron 8 docentes para verificar el pago efectivo de la prestación como se muestra en el cuadro a continuación.

**Cuadro No. 76 Casos sanción moratoria por modalidad vía administrativa**

Cifras en pesos

Identificación del docente	SE que profiere resolución de cesantías	Valor de cesantías pagadas	Fecha pago de sanción mora	Valor sanción mora	Comentarios
33.285.XXX	Sucre	19.067.994	29/04/2021	100.812.248	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
4.581.XXX	Risaralda	28.942.797	20/01/2021	79.276.843	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
12.536.XXX	Magdalena	97.414.537	6/01/2021	70.329.682	Según trazabilidad allegada por la fiduciaria, la SED se demoró en los trámites que tenía a su cargo.
37.921.XXX	Antioquia	16.358.523	20/01/2021	73.614.212	Se evidencian demoras por parte de la SED en los trámites a su cargo, también se evidencian algunas demoras en la fiduciaria, en lo relacionado con el estudio y envío del proyecto aprobado a la SED.
23.521.5XXX	Duitama	114.955.674	1/02/2021	94.452.696	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
20.886.XXX	Cundinamarca	32.238.130	1/03/2021	82.428.948	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
6.773.XXX	Cundinamarca	31.858.835	13/10/2021	87.163.453	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
26.047.XXX*	Sahagún.	44.660.012	13/09/2021	70.869.183	De la trazabilidad allegada para la solicitud 2016-CES-402619, se evidencian demoras por parte de la SED para el envío del acto administrativo.
<b>Total</b>				<b>658.947.265</b>	

Fuente: Respuesta Oficio 02 y soportes Oficio 04, puntos 9 y 11.

Elaborado por: Equipo auditor

\* Los datos en la relación allegada inicialmente por la fiduciaria para esta docente no coinciden con lo que se desprende de los soportes allegados, al punto que la SE es diferente, así como las fechas relacionadas con las

cesantías, su valor y el NURF o radicado de las cesantías. No obstante, se allegaron soportes de la sanción mora pagada, la cual sí coincide con los datos de la sanción mora allegada.

Asimismo, se evidenciaron los siguientes casos en los cuales la mora por vía administrativa fue pagada de manera parcial con recursos TES, toda vez que una parte fue causada parcialmente con anterioridad al 31/12/2019 y la otra con posterioridad:

**Cuadro No. 77 Casos sanción moratoria por modalidad vía administrativa pago parcial**

Cifras en pesos

Identificación del docente	SE que profiere resolución de cesantías	Valor de cesantías pagadas	Fecha pago de sanción mora	Valor sanción mora pagada	Comentarios
30.657.XXX	Córdoba	16.163.155	11/10/2021	20.775.942	Según trazabilidad allegada por la fiduciaria, la SED se demoró en los trámites que tenía a su cargo.
35.251.XXX	Cundinamarca	34.121.080	22/11/2021	10.625.254	Según trazabilidad allegada por la fiduciaria, la SED se demoró en los trámites que tenía a su cargo.
79.723.XXX	Cundinamarca	25.064.927	13/12/2021	23.174.974	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
41.718.XXX	Cundinamarca	184.044.605	20/12/2021	18.423.948	Según trazabilidad allegada por la fiduciaria, la SED se demoró en los trámites que tenía a su cargo.
41.714.XXX	Cundinamarca	24.860.000	27/12/2021	37.109.229	Se evidencian demoras en los trámites a cargo de la SED y de la fiduciaria.
<b>Total</b>				<b>110.109.347</b>	

Fuente: Respuesta Oficios 02 y 04.

Elaboró: Equipo auditor

Todo lo anterior es ocasionado por deficiencias en el procedimiento de pago de cesantías y en los controles para el cumplimiento de los términos legales por parte de las secretarías de educación y Fiduprevisoría, causando sanciones mora menoscabo a los recursos del Fondo, financiados a través de TES, que para el caso de las sanciones mora por vía administrativa incluidas en los cuadros asciende a \$769.056.612.



Hallazgo administrativo con solicitud de apertura de indagación preliminar por los casos relacionados en los cuadros de pagos de sanción mora en modalidad administrativa.

### **Respuesta FOMAG Fiduprevisora S.A.**

Indica que el trámite de las cesantías solicitadas por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ha estado impactada de manera negativa, por lo menos en los últimos diez años, por las siguientes razones: (i) el trámite legal totalmente ineficiente previsto por el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y (ii) la ausencia de un sistema integrado que permitiera la articulación adecuada entre las Secretarías de Educación y el Fomag.

Asimismo, menciona que los problemas estructurales implicaban la adopción de un plan de acción cuyos resultados sólo podrían esperarse en el mediano plazo, en tanto significaba modificaciones normativas de carácter legal y el diseño e implementación de un nuevo aplicativo, que como todo proyecto tecnológico de dicha naturaleza, sólo es posible que entre en producción en no menos de dos (2) años, especialmente por la necesidad de integrar los aspectos operativos de las Secretarías de Educación y del Fomag.

Procede a exponer de manera detallada los diferentes problemas de orden legal, estructural y tecnológico que se han presentado para el pago oportuno de cesantías, así como la dificultad de implementar el trámite de única vuelta con los aplicativos Fomag 1 y 2, razón por la cual se está adelantando la implementación e integración del nuevo aplicativo para el pago de cesantías. Finalmente, allega gráficos según los cuales entre 2018 y 2021 la extemporaneidad en el pago de cesantías ha pasado del 79% al 20%, afirmando que en 2022 se acerca a 0%.

Finalmente, la fiduciaria se refiere a la nota bajo el primer cuadro, indicando que se realizaron los ajustes a la inconsistencia en la relación y se actualizan los datos, por lo que los soportes allegados sí corresponden con la cesantía que dio lugar a la causación de la sanción mora pagada en 2021.

### **Respuesta del MEN**

Se expone el contexto en relación con las solicitudes de pagos de cesantías, la causación de sanciones mora, la sentencia de unificación del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018 que determinó la procedencia de las sanciones para el caso de los docentes y la falla estructural por el represamiento de solicitudes y la alta litigiosidad, por lo que se han impulsado modificaciones a los trámites de reconocimiento y pagos de cesantías, incluyendo los desarrollos tecnológicos implementados y las mesas de seguimiento con Fiduprevisora S.A.

También menciona la sentencia SU-041 de 2020 de la Corte Constitucional, mediante el cual se dispuso un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020 para el pago de sanciones acusadas hasta el 31/12/2019.

Asimismo, menciona la jurisprudencia de Consejo de Estado en virtud de la cual ya no es necesario que transcurran 3 años entre cada solicitud de cesantías por parte de cada docente.

Adicionalmente, para esta observación indicó que, de conformidad con el otrosí de 2017 al contrato de fiducia mercantil, la obligación de dar cumplimiento a los fallos está a cargo de la fiduciaria, de tal forma que se le ha requerido para que dé cumplimiento a las decisiones ejecutoriadas.

También, indicó que el pago de sanciones mora por vía administrativa es de exclusiva responsabilidad de Fidupervisora S.A., conforme el Decreto 2020 de 2019 y el Acuerdo 001 del 01/10/2020 del MEN, que indica:

*Artículo 4. Reclamaciones Administrativas por Sanción Moratoria. Toda vez que la sanción por mora se causa cuando se cumplen los criterios establecidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 18 de julio de 2018 (Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B), esto es, cuando se superan los términos para el pago de las cesantías parciales o definitivas de los docentes del Magisterio, surge para la sociedad fiduciaria vocera y administradora del FOMAG, la obligación de pago de la sanción moratoria sin que para el efecto requiera una instrucción u orden para el efecto. En ese orden de ideas, conforme a lo indicado en el Decreto 2020 de 2019 y en el contrato de fiducia mercantil (numeral 4.14.1. del Otrosí de 22 de junio de 2017), le corresponde como vocera y administradora del FOMAG, estudiar, liquidar y pagar las reclamaciones administrativas presentadas por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) que no hayan sido trasladadas a los escenarios prejudicial o judicial.*

## **Análisis de la respuesta**

Tomando en cuenta los avances en materia de pago oportuno de cesantías en el mediano plazo y los diferentes factores que inciden en la inoportunidad de los pagos de cesantías, pero, sobre todo, teniendo en cuenta la reducción porcentual de las cesantías pagadas fuera de término entre 2018 y 2021, se retira la presunta connotación disciplinaria al presente hallazgo.

Hallazgo administrativo con solicitud de apertura de indagación preliminar por los casos relacionados en los cuadros de pagos de sanción mora en modalidad administrativa.

## **Hallazgo No. 15. Laudo – Intereses moratorios (IP).**

Ley 1437 de 2011, CPACA.

*Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*

*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.*

*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código. Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.*

*En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.*

*El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar. Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.*

*Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:*

- 1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.*
- 2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.*
- 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.*
- 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa*

*equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial. (...)*

Circulares 10 y 12 de 2014 de la ANDJE, que establecen criterios para liquidar fallos judiciales teniendo en cuenta como criterios de aplicación la fecha de ejecutoria, la fecha de reclamación del apoderado y la fecha de pago, así como la normatividad aplicable para liquidar los intereses del fallo, esto es, si con la normatividad del anterior Código Contencioso Administrativo (Artículo 177) o con el CPACA (Artículos 192 y 195).

Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, adicionado por el Decreto 2469 de 2015 y sus modificaciones

*Artículo 2.8.6.4.1. Inicio del trámite de pago oficioso. El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada. (...)*

*Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.*

*Artículo 2.8.6.4.2. Resolución de pago. Vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutive que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, este se efectuará en la cuenta que el acreedor indique. (Subrayado fuera del texto).*

*Parágrafo. En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las*

*gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia fiscal.*

*(...)*

*Artículo 2.8.6.5.1. Solicitud de pago. Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la Nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo. Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información: (...)*

*De conformidad con lo señalado en el inciso quinto (5º) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de pago presentada por los beneficiarios dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, impedirá la suspensión de la causación de intereses, siempre y cuando sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos anteriormente señalados. De igual manera, una vez suspendida la causación de intereses, la misma se reanudará solamente cuando la solicitud sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos de que trata este artículo.*

*(...)*

*Artículo 2.8.6.6.1. Tasa de interés moratorio. La tasa de interés moratorio que se aplicará dentro del plazo máximo con el que cuentan las entidades públicas para dar cumplimiento a condenas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero será la DTF mensual vigente certificada por el Banco de la República. Para liquidar el último mes o fracción se utilizará la DTF mensual del mes inmediatamente anterior. Luego de transcurridos los diez (10) meses señalados en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicará la tasa comercial, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*En todo caso, una vez liquidado el crédito y puesta a disposición del beneficiario la suma de dinero que provea el pago, cesa la causación de intereses. Si dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria no se presenta solicitud de pago y no ha operado el pago oficioso, cesa el pago de intereses hasta tanto se reciba la solicitud de pago, de conformidad con el inciso 5º del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo. La liquidación se realizará con la tasa de interés moratorio y comercial establecido en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, cuando la sentencia judicial así lo señale en la ratio decidendi de la parte considerativa o en el decisorio de su parte resolutoria.*

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los*



*docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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

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

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

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.



*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías:

*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.*

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

*Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

*PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.*

*ARTÍCULO 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:*

- Una conducta dolosa o [gravemente] culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.*
- Un daño patrimonial al Estado.*
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.*

*ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

En el proceso 15569 contra la UT Magisalud 2, se profirió laudo arbitral el 28/04/2020. Se allegó archivo en Excel, en que se discrimina la liquidación por los diferentes conceptos del laudo, incluyendo los intereses, con sus respectivos soportes de pago.

Asimismo, se evidencia que la totalidad de los intereses por \$26.808.558.100 se causaron a partir del 11 de mayo de 2020, de los cuales \$23.956.156.009 se liquidaron con posterioridad a los primeros 10 meses.

#### **Cuadro No. 78 Liquidación del laudo por diferentes conceptos**

Cifras en pesos

PARTE RESOLUTIVA LAUDO	CONCEPTO	VALOR
Décimo Primero	Promoción y Prevención	\$ 5.028.625.839
Décimo Tercero	Salud Ocupacional	\$ 6.113.898.079
Décimo Quinto	Recobros	\$ 5.494.525.114
Décimo Séptimo	Cápita	\$ 10.375.674.918
Décimo Noveno	Intereses Moratorios Alto Costo	\$ 70.155.578.373
Vigésimo Primero	Intereses Moratorios Promoción y Prevención	\$ 4.261.315.151
Vigésimo Tercero	Intereses Moratorios Salud Ocupacional	\$ 4.832.884.126
Vigésimo Quinto	Intereses Moratorios Recobros	\$ 5.322.940.210
Trigésimo Tercero	Perjuicios Causados aplicación Glosas Base Datos	\$ 20.598.400.812
	<b>Valor Laudo</b>	<b>\$ 132.183.842.622</b>

#### **Cuadro No. 79 Liquidación del laudo totales**

Cifras en pesos

PARTE RESOLUTIVA LAUDO	CONCEPTO	VALOR
	Intereses	\$ 26.808.558.100
	<b>Total</b>	<b>\$ 158.992.400.722</b>
	Condena en Costas	\$ 18.170.520
	Intereses	\$ 341.802
	<b>Total</b>	<b>\$ 18.512.322</b>
	Valor Laudo	\$ 158.992.400.722
	Condena en Costas	\$ 18.512.322

PARTE LAUDO	RESOLUTIVA	CONCEPTO	VALOR
		Total	\$ 159.010.913.044
		Capital	\$ 132.202.013.142
		Intereses	\$ 26.808.899.902
		<b>Total</b>	<b>\$ 159.010.913.044</b>

Fuente: Respuesta Oficio 04, punto 8.

### Cuadro No. 80 Cumplimiento Laudo Arbitral Magisalud 2 - Región 1

Cifras en pesos

		Fecha Inicio Cobro.		13-may-20
			<b>Capital</b>	<b>\$ 132.183.842.622</b>
6	11/05/2020	17/05/2020	4,44%	63.819.893
7	18/05/2020	24/05/2020	4,36%	109.733.849
7	25/05/2020	31/05/2020	4,25%	107.021.052
7	01/06/2020	07/06/2020	4,17%	105.046.344
7	08/06/2020	14/06/2020	3,95%	99.608.221
7	15/06/2020	21/06/2020	3,83%	96.637.214
7	22/06/2020	28/06/2020	3,76%	94.902.571
7	29/06/2020	05/07/2020	3,71%	93.662.838
7	06/07/2020	12/07/2020	3,60%	90.933.360
7	13/07/2020	19/07/2020	3,46%	87.455.367
7	20/07/2020	26/07/2020	3,38%	85.465.870
7	27/07/2020	02/08/2020	3,29%	83.225.880
7	03/08/2020	09/08/2020	3,14%	79.488.307
7	10/08/2020	16/08/2020	3%	75.995.094
7	17/08/2020	23/08/2020	2,93%	74.246.741
7	24/08/2020	30/08/2020	2,70%	68.493.933
7	31/08/2020	06/09/2020	2,64%	66.991.123
7	07/09/2020	13/09/2020	2,65%	67.241.651
7	14/09/2020	20/09/2020	2,50%	63.481.213
7	21/09/2020	27/09/2020	2,39%	60.720.128
7	28/09/2020	04/10/2020	2,32%	58.961.559
7	05/10/2020	11/10/2020	2,14%	54.434.101
7	12/10/2020	18/10/2020	2,09%	53.175.085
7	19/10/2020	25/10/2020	2,04%	51.915.465
7	26/10/2020	01/11/2020	1,98%	50.403.121
7	02/11/2020	08/11/2020	2,01%	51.159.402
7	09/11/2020	15/11/2020	1,97%	50.150.979

		Fecha Inicio Cobro.		13-may-20
7	16/11/2020	22/11/2020	1,98%	50.403.121
7	23/11/2020	29/11/2020	1,97%	50.150.979
7	30/11/2020	06/12/2020	1,96%	49.898.813
7	07/12/2020	13/12/2020	1,95%	49.646.622
7	14/12/2020	20/12/2020	1,94%	49.394.407
7	21/12/2020	27/12/2020	1,94%	49.394.407
7	28/12/2020	03/01/2021	1,89%	48.132.969
7	04/01/2021	10/01/2021	1,90%	48.385.305
7	11/01/2021	17/01/2021	1,87%	47.628.224
7	18/01/2021	24/01/2021	1,92%	48.889.905
7	25/01/2021	31/01/2021	1,93%	49.142.168
7	01/02/2021	07/02/2021	1,91%	48.637.617
7	08/02/2021	14/02/2021	1,83%	46.618.442
7	15/02/2021	21/02/2021	1,81%	46.113.405
7	22/02/2021	28/02/2021	1,81%	46.113.405
7	01/03/2021	07/03/2021	1,77%	45.103.039
5	08/03/2021	12/03/2021	1,89%	34.378.904
18	13-mar-21	31-mar-21	26,12%	1.542.685.966
30	01-abr-21	30-abr-21	25,97%	2.567.768.648
30	01-may-21	31-may-21	25,83%	2.555.282.314
30	01-jun-21	30-jun-21	25,82%	2.553.943.738
30	01-jul-21	31-jul-21	25,77%	2.549.927.130
30	01-ago-21	31-ago-21	25,86%	2.557.959.029
30	01-sep-21	30-sep-21	25,79%	2.551.712.451
30	01-oct-21	31-oct-21	25,62%	2.536.528.915
30	01-nov-21	30-nov-21	25,91%	2.562.418.921
22	01-dic-21	23-dic-21	26,19%	1.892.489.045
1	23-dic-21	24-dic-21	26,19%	85.439.851
<b>Intereses al 24 de diciembre 2021</b>				<b>\$ 26.808.558.100</b>

Fuente: Respuesta Oficio 04, punto 8.

Frente a este laudo se interpuso recurso de anulación, sin embargo, el mismo fue declarado infundado por parte del Consejo de Estado.

Aunque en la respuesta al oficio 04 la fiduciaria afirma que todos los intereses fueron liquidados al DTF y que se interrumpió su causación entre la fecha en que se avocó conocimiento del recurso de anulación, por parte del Consejo de Estado, y hasta que se profirió la decisión correspondiente; dicha respuesta no es concordante con

la liquidación de intereses allegada, toda vez que no se evidencia por ninguna parte la interrupción de esos intereses y que el valor final pagado por concepto de intereses sí corresponde con el de la liquidación allegada.

Teniendo en cuenta la máxima diligencia con la que debe actuar el fiduciario, así como los recursos infundados que incrementaron el tiempo para el pago del fallo, se determina que los intereses causados y pagados con posterioridad a los 10 primeros meses constituyen detrimento patrimonial.

Lo anterior es ocasionado por deficiencias de controles en cuanto al cumplimiento de los términos para el pago oportuno y/o oficioso de los laudos, ocasionando detrimento patrimonial por el pago de intereses moratorios por \$23.956.156.009.

Hallazgo administrativo para solicitud de apertura de indagación preliminar.

### **Respuesta de FOMAG - Fiduprevisora S.A.**

Indica que, en desarrollo de su deber de defensa de los bienes fideicomitidos, se sometió este laudo a consideración del Comité Jurídico del MEN, en donde se decidió acerca de la solicitud de suspensión del laudo y la presentación de recurso de anulación del laudo, en vista de vicios de procedimiento advertidos por el apoderado cargo de este proceso. También se solicitó acompañamiento de la ANDJE, aunque esta negó la solicitud. Manifiesta que el recurso se radicó el 26/06/2020 y expone las causales por las cuales se interpuso, con sus respectivos argumentos y soportes.

Indica que el Consejo de Estado – Sección Tercera, si bien declaró infundado el recurso de anulación, no tomó esta decisión de manera unánime, sino que se presentaron 6 aclaraciones de voto y un salvamento. Adicionalmente, menciona que con posterioridad a la decisión del Consejo de Estado frente a la anulación, se solicitó concepto a la ANDJE acerca de la causación de intereses, teniendo en cuenta que al declararse infundado el recurso, se causan intereses desde la ejecutoria del laudo.

Finalmente, enfatiza la fiduciaria que su actuación no fue pasiva, sino diligente en aras de evitar perjuicios por el pago de un laudo que posiblemente podía ser anulado, teniendo en cuenta que la decisión en el Consejo de Estado no fue adoptada de manera pacífica y que, para la toma de la decisión para interponer el recurso, tanto la fiduciaria como el fideicomitente sometieron a consideración los posibles escenarios, optando finalmente por recurrir el laudo.

## **Respuesta del MEN**

Indica que, conforme al contrato de fiducia mercantil y el otrosí de 2017, es responsabilidad de Fiduprevisora S.A: dar cumplimiento a los fallos y laudos de manera oportuna, por lo que también ha requerido a la fiduciaria para que dé cumplimiento oportuno a los fallos. Lo anterior, teniendo en cuenta también el pago oficioso establecido en el Decreto 1068 de 2015.

## **Análisis de respuesta**

Sin perjuicio de la actuación desplegada por la fiduciaria frente al laudo y teniendo en cuenta que no es propósito de la CGR coadministrar o dictaminar acerca de las estrategias o líneas de defensa adoptadas para la defensa del FOMAG, se evidencia que por parte de la fiduciaria, el MEN y el Consejo Directivo del FOMAG se analizaron los diferentes escenarios para el cumplimiento del laudo, su anulación y la causación y pago de intereses, incluso analizando en su momento si era viable dar cumplimiento al laudo, previo a la interposición del recurso de anulación, para evitar la causación de intereses moratorios, así como la pérdida de recursos al no lograr el reintegro de lo pagado.

Realizado todo este análisis, se optó por interponer el recurso de anulación, solicitar la suspensión del laudo y asumir el riesgo de causación de intereses ante el eventual rechazo del recurso. Adicionalmente, entre la notificación de la decisión del Consejo de Estado y el pago también transcurrió tiempo que contribuyó a mayor causación de intereses, teniendo en cuenta que en el intermedio se solicitó concepto a la ANDJE.

Teniendo en cuenta que el factor subjetivo de la culpa grave o el dolo es uno de los elementos para determinar si hay lugar a responsabilidad fiscal, así como la multiplicidad de actores que intervinieron en la toma de las decisiones que finalmente desencadenaron en la causación y pago de intereses, se solicitará indagación preliminar para que se verifiquen estos elementos a fondo.

Hallazgo administrativo para solicitud de apertura de indagación preliminar.

## **Hallazgo No. 16. Honorarios tribunal de arbitraje (D)**

Ley 1563 de 2012, medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.

*ARTÍCULO 27. OPORTUNIDAD PARA LA CONSIGNACIÓN. En firme la regulación de honorarios y gastos, cada parte consignará, dentro de los diez (10) días siguientes, lo que a ella corresponda. El depósito se hará a nombre del presidente del tribunal, quien abrirá para su manejo una cuenta especial en una entidad sujeta a la vigilancia de la*



*Superintendencia Financiera. Dicha cuenta deberá contener la indicación del tribunal arbitral y en ella solo podrán administrarse los recursos de este.*

*Si una de las partes consigna lo que le corresponde y la otra no, aquella podrá hacerlo por esta dentro de los cinco (5) días siguientes. Si no se produjere el reembolso, la acreedora podrá demandar su pago por la vía ejecutiva ante la justicia ordinaria. Para tal efecto le bastará presentar la correspondiente certificación expedida por el presidente del tribunal con la firma del secretario. En la ejecución no se podrá alegar excepción diferente a la de pago. La certificación solamente podrá ser expedida cuando haya cobrado firmeza la providencia mediante la cual el tribunal se declare competente.*

*De no mediar ejecución, las expensas pendientes de reembolso se tendrán en cuenta en el laudo para lo que hubiere lugar. A cargo de la parte incumplida, se causarán intereses de mora a la tasa más alta autorizada, desde el vencimiento del plazo para consignar y hasta el momento en que cancele la totalidad de las sumas debidas.*

*Vencidos los términos previstos para realizar las consignaciones sin que estas se hubieren efectuado, el tribunal mediante auto declarará concluidas sus funciones y extinguidos los efectos del pacto arbitral para el caso.*

*PARÁGRAFO. Cuando una parte se encuentre integrada por varios sujetos, no se podrá fraccionar el pago de los honorarios y gastos del tribunal y habrá solidaridad entre sus integrantes respecto de la totalidad del pago que a dicha parte corresponda.*

Decreto 1829 de 2013, por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012. Compilado en el Decreto 1069 de 2015.

Contrato de Fiducia Mercantil – Otro sí de 2006, modificado por el otro sí de 2017.

*17. Se modifica la cláusula sexta O “Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo” del otrosí del 25 de enero de 2006, modificado por el otrosí del 18 de junio de 2010, la cual tendrá la siguiente redacción:*

#### **“4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA**

**[...]**

##### **4.15 Obligaciones de la defensa judicial del patrimonio autónomo (...)**

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

**(...)**

*Así mismo, la Fiduciaria implementará mejoras al proceso de defensa judicial que se tiene estructurado actualmente, velará por implementar y ejecutar un adecuado esquema de supervisión de la gestión de los apoderados a cargo de los procesos, así como el monitoreo y control de los contratos de los proveedores contratados para este fin, con el objeto de garantizar la correcta vigilancia y seguimiento de los procesos judiciales a nivel nacional.*

*4.15.3 La Fiduciaria deberá establecer medidas específicas de control, determinando criterios de oportunidad, calidad e idoneidad en la realización de la defensa (...)*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

*ARTÍCULO 28. DEBERES PROFESIONALES DEL ABOGADO. Son deberes del abogado:*

*(...)*

*10. 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.*

*11. Proceder con lealtad y honradez en sus relaciones con los colegas. (...)*

*ARTÍCULO 30. Constituyen faltas contra la dignidad de la profesión: (...)*

*4. Obrar con mala fe en las actividades relacionadas con el ejercicio de la profesión. (...)*

*ARTÍCULO 33. Son faltas contra la recta y leal realización de la justicia y los fines del Estado:*

*(...)*

*8. Proponer incidentes, interponer recursos, formular oposiciones o excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los procesos y de las tramitaciones legales y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad.*

*(...)*

*ARTÍCULO 37. Constituyen faltas a la debida diligencia profesional:*

*1. Demorar la iniciación o prosecución de las gestiones encomendadas o dejar de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional, descuidarlas o abandonarlas.*

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

*Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad de los servidores y exservidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

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

*Artículo 3°. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicios de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.*

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

*Artículo 7°. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Magistrado Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil seis (2006), radicación No. 1716. Referencia: Acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal:

*1. El menoscabo producido al patrimonio público por el pago de una condena proveniente de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público que ejerce gestión fiscal, se resarce mediante el ejercicio de la acción de repetición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Carta, 77 y 86 del C.C.A. y en la Ley 678 de 2001. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal son mecanismos procesales autónomos. Si una entidad o el Ministerio Público se abstienen de promover la acción de repetición, siendo ella procedente conforme a la Ley, en el evento estudiado no es viable iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.*

2. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, se repite, constituyen mecanismos procesales autónomos y por tanto no existe prevalencia de uno sobre el otro; ante la improcedencia del proceso de responsabilidad fiscal en el caso consultado, no hay lugar a la contabilización del término de caducidad de éste. Aún en el supuesto de que la acción de repetición haya caducado.

3. El proceso de responsabilidad fiscal no procede contra el funcionario que da lugar con su conducta dolosa o gravemente culposa al pago de una condena y por tanto no hay lugar a contabilizar término de caducidad.

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario.

En el laudo del proceso 117072 a favor de Cosmitet, que forma parte de la UT Magisterio Regional 4, se ordenó a Fiduprevisora que pagara a la parte convocante la suma de \$1.466.320.000, equivalente al 50% de los honorarios por el tribunal de arbitraje y que deberá reconocer intereses moratorios a la tasa más alta, desde el 17/06/2020 y hasta la fecha del pago, debido a que en su oportunidad procesal la fiduciaria no canceló los honorarios del tribunal de arbitraje, razón por la cual la parte convocante debió cancelar la parte que le correspondía pagar a la fiduciaria.

#### **Gráfica No.8. Laudo del proceso 117072**

TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE CORPORACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS INTERNACIONALES THEM Y CIA LTDA. – COSMITET LTDA.- Y LA FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A. VS FIDUCIARIA S.A. COMO VOCERA Y TITULAR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO	
CONCEPTO	MONTO
Honorarios Árbitro	\$614.000.000
Total Honorarios de los Árbitros	\$1.842.000.000
Iva de dos árbitros	\$349.980.000
Honorarios Secretario	\$307.000.000
IVA Secretario	\$58.330.000
Gastos Cámara de Comercio	\$307.000.000
Iva Cámara de comercio	\$58.330.000
Gastos del Proceso	\$10.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$2.992.760.000</b>

Así las cosas, la Fiduprevisora deberá pagar a la Parte Convocante la suma de \$1.466.320.000, equivalente al 50% del monto anteriormente indicado, y deberá reconocer intereses moratorios a la tasa más alta sobre dicha suma desde el 17 de junio de 2020 – data en la que se cumplieron los términos para la consignación de los honorarios del Tribunal- y hasta que se confirme su pago.

Fuente: Información suministrada por FOMAG. Extracto Laudo del proceso 117072.

### Gráfica No.9. Laudo del proceso 117072

**CUADRAGÉSIMO TERCERO:** Sin perjuicio del deber legal de FIDUPREVISORA S.A como titular y vocera del patrimonio autónomo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO de reembolsar a la CORPORACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS INTERNACIONALES THEM Y CIA LTDA - COSMITET LTDA y la FUNDACIÓN MEDICO PREVENTIVA PARA EL

266 | Página

TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE  
CORPORACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS INTERNACIONALES THEM Y CIA LTDA. – COSMITET LTDA.- Y LA  
FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.  
VS  
FIDUCIARIA S.A. COMO VOCERA Y TITULAR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO

BIENESTAR SOCIAL S.A., las sumas consignadas por ésta por concepto de los gastos legales del arbitraje en la proporción a su cargo junto con los intereses moratorios, en la forma dispuesta por la ley, no se impone condena en costas, por lo expuesto en la parte motiva.

Fuente: Información suministrada por FOMAG. Extracto Laudo del proceso 117072.

Dentro de los documentos allegados a la CGR, se evidencia memorando 20210820103633, del 24/12/2021, suscrito por el Gerente Jurídico de Negocios Especiales en el que manifiesta lo siguiente:

*Ahora bien, teniendo en cuenta que, como estrategia jurídica para que [el tribunal] cesara funciones se evitó efectuar el pago del porcentaje a cargo del FOMAG, sin embargo, se hace necesario reintegrar el dinero asumido por la parte convocante (...) subraya y anotación fuera del texto.*

Es decir, que como estrategia para evitar que el tribunal de arbitraje asumiera su competencia, se optó por no pagar los honorarios requeridos establecidos, por lo que finalmente se causaron intereses moratorios dentro de los conceptos del laudo.

Lo anterior, obedece a deficiencias en la gestión de la defensa judicial ante tribunales de arbitraje, lo que contribuye a la toma de decisiones que a largo plazo ocasionan detrimento a los recursos del FOMAG.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### Respuesta de FOMAG Fiduprevisora S.A.

Señala la fiduciaria que, una vez liquidados los honorarios por parte del tribunal de arbitraje, se adelantaron los trámites internos para efectuar el pago de forma oportuna, sin embargo, al interpretar lo que indicaba el auto del tribunal, se canceló el 50% del valor de los honorarios a cargo de la convocada.

Por lo anterior, en la primera audiencia de trámite, se ordenó a la parte convocante consignar lo que la parte convocada no había cancelado, la cual depositó una suma mayor a la pendiente de pago. Es así, como se debió realizar la devolución a la convocada y posteriormente se realizaron los trámites presupuestales para la consignación a favor de la parte convocante de los honorarios y los intereses. Se allegaron soportes de lo afirmado.

### **Respuesta del MEN**

Indica que, de conformidad con lo establecido en la Ley 2063 de 2022, los intereses moratorios y condenas derivadas de contratos de salud ejecutados durante las vigencias 2012 a 2018 no serán cancelados con recursos del FOMAG, sino con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación. Destaca que la responsabilidad de la defensa judicial del FOMAG se encuentra en cabeza de la fiduciaria. Allegó actas de Comité Jurídico del MEN.

### **Análisis de respuesta**

Más allá del error de interpretación que afirma la fiduciaria y de los trámites presupuestales y compensaciones que se debieron efectuar para la consignación de los honorarios con sus respectivos intereses, la fiduciaria no hace alusión en su respuesta al memorando según el cual la decisión de no pagar los honorarios no obedecía a un error de interpretación, sino a una estrategia para evitar que el tribunal asumiera competencia, por lo que el hallazgo se configura con las incidencias comunicadas, para que la entidad competente en materia disciplinaria determine lo de su competencia.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 17. Acciones de repetición laudos (D)**

Constitución Política de la República de Colombia.

*Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la 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 la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.*

Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:



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

*1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*

*(...)*

*Artículo 9. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que se realice en las entidades territoriales.*

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

*Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad de los servidores y exservidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

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

*Artículo 3. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicios de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.*

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

*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 7. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.*

*(...)*

*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. <Numeral modificado por el artículo 6o. de la Ley 1474 de 2011> El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces.*

Decreto 1069 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

*ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.5. Funciones. 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 en 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.*

*(...)*

*ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.12. Modificado por el Art. 3º, Decreto Nacional 1167 de 2016. De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.*

*Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a cuatro (4) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión.*

*PARÁGRAFO. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Magistrado Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce. Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil seis (2006), radicación No. 1716. Referencia: Acción de repetición y proceso de responsabilidad fiscal.

1. *El menoscabo producido al patrimonio público por el pago de una condena proveniente de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público que ejerce gestión fiscal, se resarce mediante el ejercicio de la acción de repetición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Carta, 77 y 86 del C.C.A. y en la Ley 678 de 2001. La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal son mecanismos procesales autónomos. Si una entidad o el Ministerio Público se abstienen de promover la acción de repetición, siendo ella procedente conforme a la Ley, en el evento estudiado no es viable iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.*

2. *La acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, se repite, constituyen mecanismos procesales autónomos y por tanto no existe prevalencia de uno sobre el otro; ante la improcedencia del proceso de responsabilidad fiscal en el caso consultado, no hay lugar a la contabilización del término de caducidad de éste. Aún en el supuesto de que la acción de repetición haya caducado.*

3. *El proceso de responsabilidad fiscal no procede contra el funcionario que da lugar con su conducta dolosa o gravemente culposa al pago de una condena y por tanto no hay lugar a contabilizar término de caducidad.*

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse*

*el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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

Decreto 2020 de 2019, por el cual se ordena la emisión de Títulos de Tesorería – TES- Clase B destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago tardío de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y se define la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos.

*Parágrafo: la veracidad, oportunidad, y verificación de los requisitos para el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG, así como la responsabilidad de adelantar las gestiones pertinentes para su pago, radicará exclusivamente en cabeza de FIDUPREVISORA S.A., como administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG, sin que implique responsabilidad alguna para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar por incumplimiento de lo previsto en el presente Decreto.*

Decreto 473 de 2021, por el cual se modifica el Decreto 2020 de 2019 y se ordena la emisión de 'Títulos de Tesorería (TES) Clase B' durante la vigencia 2021, destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG.

Acuerdo No. 002 de 3 de diciembre de 2020 del MEN, por el cual se fijan los lineamientos para el estudio de procedencia de la acción de repetición de las condenas u otras formas de terminación de conflictos generados por el pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

(...)

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

Mediante Oficio 16, se solicitó a Fiduprevisora S.A. que indicara si la misma o el MEN, respecto a los laudos pagados durante la vigencia 2021, han adelantado alguna actividad tendiente a determinar la responsabilidad disciplinaria y/o la procedibilidad de la acción de repetición, por las diferentes condenas allí impuestas, incluyendo los intereses moratorios por la falta de consignación de honorarios del tribunal de arbitraje en el caso 117072 o las costas que ordenó el Consejo de Estado por considerar infundado el recurso extraordinario de anulación del laudo del proceso 15569, entre otros.

En su respuesta, la fiduciaria indica que ha comunicado al MEN que como fiduciario no puede adelantar decisiones que comprometan los recursos del FOMAG por fuera de los lineamientos o instrucciones impartidas por el fideicomitente. Sin embargo, afirma que el Comité de Conciliación del Ministerio de Educación se ha declarado con falta de competencia, por lo que no habido lugar a que se presenten los casos en los que ha surgido conflicto con las UT prestadoras de salud para análisis y en esa medida tampoco se pronuncia respecto a la procedencia de conciliaciones, acciones disciplinarias o de repetición.

Es así, como mediante concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional bajo el radicado No. 2021-EE-094602, de fecha 18 de mayo de 2021, se estableció que el comité de conciliación del Ministerio de Educación conoce únicamente de las solicitudes de conciliación presentadas por controversias que se susciten con ocasión de los actos administrativos emitidos en el estudio de prestaciones, pensiones y sus solicitudes derivadas a cargo del fondo.

Por lo tanto, ni el MEN en su calidad de fideicomitente, ni la fiduciaria, que debe actuar con la mayor diligencia en todos los asuntos que le son encomendados, han definido o concertado lineamientos para que se tomen decisiones en el marco de procesos de arbitraje, pago de laudos u otros, derivados de la prestación del servicio de salud, en lo que respecta a conciliaciones, acciones de repetición o quejas disciplinarias.

Lo anterior es ocasionado por deficiencias en la definición de lineamientos frente a las acciones de repetición y conciliaciones, ocasionando que se imposibilite la recuperación de lo pagado con recursos del FOMAG a causa de laudos o fallos relacionados con la prestación del servicio de salud a los docentes.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Respuesta FOMAG Fiduprevisora S.A.**

Indica que la fiduciaria debe ceñirse a las instrucciones del fideicomitente y que el MEN ha indicado que carece de competencia para adelantar acciones de repetición o disciplinarias en casos derivados de la contratación de servicios de salud. Finalmente, reitera que la fiduciaria no puede asumir esta competencia a través de su comité de conciliación y que debería ser el MEN quien asuma esa competencia. Se allegó concepto jurídico en materia de acciones de repetición para el caso de sanciones mora.

También afirma que esta presta a tratar este tema en el Comité Jurídico del MEN, con el propósito de encontrar una salida a este complejo asunto, para que, de manera consensuada entre Fideicomitente y Fiduciario, se pueda llegar a un acuerdo, teniendo en cuenta además que la defensa judicial frente a las UT prestadoras del servicio de salud han sido diligentes y no hay motivo de reproche contra la fiduciaria, toda vez que la defensa judicial implica obligaciones de medio y no de resultado.

### **Respuesta del MEN**

Indica que, a partir del otrosí de 2017 al contrato de fiducia mercantil, se establece que cuando se atribuya responsabilidad a la fiduciaria por el pago de obligaciones resultantes de fallos o laudos, se asumirán con cargo a su patrimonio propio.

Aclara que el concepto 2021-EE-094602, de fecha 18 de mayo de 2021, hace referencia a la competencia para conocer de conciliaciones por contratación derivada a cargo de la fiduciaria, por controversias contractuales suscitadas en la ejecución de contratos de salud, pero que no está relacionado con el tema de acciones de repetición por pagos realizados con recursos del FOMAG.

Adicionalmente, hace alusión al avance respecto a la competencia para conocer decidir acerca de acciones de repetición para el caso de sanciones mora.

También, menciona que en el informe de auditoría de 2021, realizado a la vigencia 2020, se dejó el hallazgo No. 18 “Acciones de repetición diferentes a sanción por mora”, razón por la cual el MEN durante 2021 y 2022 ha adelantado acciones dentro de su plan de mejoramiento en curso y que a la fecha se están cumpliendo, a saber:

*1. Adelantar un estudio sobre la competencia del Comité de Conciliación del Ministerio de Educación en materia de acciones de repetición por pagos de fallos relacionados con prestaciones económicas a cargo del FOMAG.*

*a. Entregable: concepto*



*b. Tiempo: 31 diciembre 2021*

*2. Adoptar las recomendaciones del estudio que considere procedentes el Comité de Conciliación del Ministerio de Educación.*

*a. Entregable: Acta de sesión del Comité de Conciliación*

*b. Tiempo de entrega: Abril 2022.*

*3. Implementar las acciones que determine el Comité de Conciliación.*

*a. Entregable: Documento que se defina por el Comité.*

*b. Tiempo de entrega: Julio 2022*

Finalmente, indica que una vez la fiduciaria entregue la documentación correspondiente se llevará a cabo el estudio de repetición respectivo, afirmando además que:

*De conformidad con lo anteriormente expuesto, se solicita al organismo de control exonerar del presente hallazgo al Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta que dicho hallazgo se encuentra incurso en el plan de mejoramiento que se está desarrollando actualmente y respecto del cual ya se adoptó una posición por parte del MEN. De mantener el hallazgo descrito se perdería el sentido eficiente del mismo, debido a que ya se encuentra superado con las acciones descritas. Aunado a lo anterior, se evidencia con la descripción de la debida diligencia que le corresponde a esta cartera mediante el despliegue y cumplimiento de los planes de mejoramiento.*

## **Análisis de respuesta**

Concuerda la CGR con la fiduciaria en cuanto a que la defensa judicial y las actividades adelantadas por lo apoderados son de medio y no de resultado, por lo que la CGR no se pronuncia respecto a la posible responsabilidad de cualquier agente por el pago de fallos y otras formas de terminación de conflictos, que sean competencia de los comités de conciliación, siendo estos los únicos que pueden determinar si procede o no adelantar alguna acción de repetición por las condenas contra el FOMAG.

Sin embargo, la CGR evidencia que para el caso de los fallos y laudos en materia de salud pagados en 2021 no se ha establecido, de manera clara, el comité de conciliación competente para determinar autónomamente y frente a cada caso la procedencia de acciones de repetición por asuntos relacionados con laudos y procesos derivados de la prestación del servicio de salud, razón por la cual la eventual recuperación a través de estas acciones se halla truncada.

Por otra parte, respecto al MEN, sin perjuicio de las acciones de mejora en proceso, se evidenciaron en la vigencia objeto de auditoría nuevos laudos pagados, frente a los cuales no ha habido tampoco pronunciamiento alguno para la procedibilidad de acciones de repetición, por lo que el nuevo hallazgo se mantiene, sin que obste para que el MEN continúe con las acciones de mejora que considere pertinentes y posteriormente se conceptúe acerca de su efectividad por parte de la CGR.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 18. Derechos de petición sanciones mora sin pago (D)**

Constitución Política de la República de Colombia.

*ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

*(...)*

*ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*

*Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

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

*Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.*

*Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.*

*Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse*

*el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

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

Decreto 2020 de 2019, por el cual se ordena la emisión de Títulos de Tesorería – TES- Clase B destinados a financiar el pago de las sanciones por mora en el pago tardío de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y se define la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos.

*Parágrafo: la veracidad, oportunidad, y verificación de los requisitos para el pago de las sanciones por mora en el pago de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG, así como la responsabilidad de adelantar las gestiones pertinentes para su pago, radicará exclusivamente en cabeza de FIDUPREVISORA S.A., como administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG, sin que implique responsabilidad alguna para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar por incumplimiento de lo previsto en el presente Decreto.*

Contrato de Fiducia Mercantil – Otro sí de 2006, modificado por el otro sí de 2017.

*5. Se modifica la cláusula sexta C “Obligaciones relacionadas con los pagos que deben efectuarse con cargo al fideicomiso” del otrosí del 25 de enero de 2006, la cual tendrá la siguiente redacción:*

**“4. OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA**

**[...]**

**4.3 Obligaciones relacionadas con los pagos que deben efectuarse con cargo al fondo (...)**

**4.3.5 (...) 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. (...)**

Sentencia SU-067 de 2022 de la Corte Constitucional.

*El principio de la buena fe se encuentra reconocido en el artículo 83 de la Constitución, que establece que «[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas». Este postulado incorpora al ordenamiento jurídico «el valor ético de la confianza» e instaura, tanto para las autoridades públicas como para las personas, la obligación de obrar de conformidad con unas reglas de «honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad».*

*149. El reconocimiento de este principio constitucional es consecuencia del hecho indiscutible de que la vida en sociedad es imposible sin lazos de confianza. Toda acción humana requiere —o es producto— de la cooperación que brinda el entorno social. En ese sentido, el principio de la buena fe formaliza, dentro del ámbito del derecho, esta exigencia ética de transparencia, corrección y probidad, sin la cual la vida en sociedad deviene inviable.*

*150. Oponibilidad de la buena fe a la Administración y a los administrados. La disposición constitucional impone la obligación en comento tanto a la Administración como a la ciudadanía. Sin embargo, reconoce que su rigor no es el mismo en ambos casos: «[D]ado su poder y considerada su mayor posibilidad de abusar en casos concretos ante la indefensión de los gobernados», las autoridades se encuentran llamadas a responder en mayor grado a estas demandas de rectitud y transparencia. De ahí que la disposición haya establecido la presunción de buena fe en favor de los particulares, y no de la Administración. Esta última debe acreditar de manera cierta la corrección y la legalidad de sus actuaciones, pues el hipotético deber ciudadano de suponer la corrección del obrar público resulta inadmisibles en un Estado constitucional de derecho.*

*151. En cuanto a su campo de aplicación respecto de la Administración, esta corporación ha establecido que «no se limita al nacimiento de las relaciones jurídicas sino que se extiende al desarrollo de las mismas, hasta su extinción». De lo anterior se sigue que el mandato de probidad y honestidad que impone la buena fe resulta aplicable siempre, sin excepción, a todas las actuaciones que emprenden las autoridades públicas. Los ciudadanos, según esto, si bien deben observar esta prescripción, albergan una expectativa reforzada, que debería permitirles confiar en que el obrar de las instituciones se ajustará en todo caso a estas altas expectativas de corrección y legalidad. Corresponde a los jueces, especialmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, encargarse de asegurar el efectivo cumplimiento de este compromiso de parte de las autoridades.*

*(...)*

*De conformidad con el artículo 23 de la Constitución, «[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución». En desarrollo de esta disposición constitucional, se expidió la Ley Estatutaria 1755 de 2015, que regula los aspectos esenciales de este derecho. En ella se reiteró que «toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades [...] por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución, completa y de fondo sobre la misma». En reiteradas oportunidades, la Corte ha señalado que el derecho fundamental de petición es imprescindible para la consecución de ciertas finalidades constitucionales. Así, ha*

*sostenido que contribuye a la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y a la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.*

*172. Contenido del derecho de petición. Esta corporación ha indicado que el derecho en cuestión se encuentra conformado por los siguientes elementos: i) la formulación de la petición, esto es, la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas; ii) la pronta resolución, es decir, la facultad de exigir una respuesta pronta y oportuna de lo decidido, dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible; iii) la respuesta de fondo, que hace hincapié en el deber de ofrecer respuesta clara, precisa y de fondo o material, lo que supone que la autoridad competente ha de pronunciarse sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, congruente y sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, con independencia de que la respuesta sea favorable, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido; iv) la notificación de lo decidido, para que el ciudadano tenga conocimiento de la solución que las autoridades hayan dispuesto sobre la petición formulada.*

Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

*ARTÍCULO 1234. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:*

*1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia;*

*(...)*

*ARTÍCULO 1243. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.*

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

De conformidad con la normatividad aplicable en materia de pago de sanciones moratorias por el pago extemporáneo de cesantías a los docentes afiliados al FOMAG, estas no pueden ser pagadas con recursos del Fondo, razón por la cual se pueden pagar con recursos TES solamente aquellas que hayan sido causadas con anterioridad al 31 de diciembre de 2019, fecha a partir de la cual deberán ser pagadas con recursos propios de las entidades territoriales que hayan causado retardo en el pago de las cesantías.

Asimismo, la fiduciaria puede llegar a responder con su patrimonio, cuando el retardo le sea atribuible, en los términos de las cláusulas del contrato de fiducia mercantil.

De la revisión de las muestras de sanciones sin pago o con pago parcial, se evidenciaron solicitudes a la fiduciaria, por parte de docentes, para el pago de la



sanción mora por el pago extemporáneo de cesantías, causada total o parcialmente con posterioridad al 31 diciembre. Al respecto se evidencia que, del análisis efectuado por la fiduciaria, se concluye que su pago no es procedente, debido a que no se pueden pagar con recursos TES, ni con recursos del FOMAG.

No obstante, esta situación no es informada de manera clara, completa y de fondo a los peticionarios, ya que se evidencian respuestas en que solamente se les indica a los docentes que su solicitud está siendo objeto de análisis, indicando además que si se evidencian actuaciones judiciales para obtener el pago de las sanciones, se podría retrasar su pago.

Teniendo en cuenta el carácter de Fiduprevisora S.A., como sociedad de economía mixta sometida al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, que funge como vocera y administradora del FOMAG, en concordancia con la máxima diligencia con que debe obrar en pro de los recursos administrados y de sus beneficiarios, dicha situación debe ser informada a los peticionarios para que puedan adoptar de manera informada las decisiones que consideren pertinentes.

Lo anterior, teniendo en cuenta además que, de conformidad con información allegada por Fiduprevisora S.A. en respuesta al Oficio 02, punto 2, se evidencia que a 31 de diciembre de 2021, se encuentran 2.378 sanciones mora reclamadas por vía administrativa y dos por vía de fallo, cuyos pagos con recursos de fondo o con TES son inviables.

Lo anterior, es ocasionado por falta de lineamientos y controles para que las respuestas a las solicitudes sean claras, competas y de fondo, lo que en el caso concreto conlleva a que se vulnere el derecho de petición de los docentes y se afecte la posibilidad de que adopten de manera informada las decisiones y actuaciones que en defensa de sus derechos consideren pertinentes.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Respuesta FOMAG Fiduprevisora S.A.**

La fiduciaria transcribe la proforma que está utilizando actualmente para dar respuesta a los docentes:

*“En atención a su solicitud allegada a FIDUPREVISORA S.A., en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG -, en la cual se solicita información sobre “reconocimiento y pago efectivo de la sanción por mora con ocasión al pago tardío de cesantías parciales y/o definitivas causas”, establecida en la Ley 1071 de 2006, es pertinente indicar lo siguiente:*



*El parágrafo transitorio del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 establece que para el pago de la sanción por mora causada a 31 de diciembre de 2019 se utilizarán recursos de Títulos de Tesorería emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La citada norma señala literalmente:*

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

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

*Con fundamento en ello, FIDUPREVISORA S.A., como vocera y administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ha venido efectuando los pagos correspondientes de la sanción por mora que ha sido solicitada formalmente por los docentes y acompañada de los soportes documentales requeridos, siempre y cuando haya sido causada con anterioridad al 31 de diciembre de 2019.*

*De otro lado, el mismo artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, establece en su parágrafo que en lo sucesivo la entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en cuanto a la radicación o entrega extemporánea de la solicitud acompañada del respectivo acto administrativo de reconocimiento, debidamente ejecutoriado, y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías. El precitado parágrafo indica:*

*(...) Parágrafo. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la*

*solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías. (...)*

*De conformidad con lo anterior, la sanción por mora causada con posterioridad a diciembre 31 de 2019 deberá ser solicitada a partir de lo dispuesto en el parágrafo antes transcrito.*

*En el marco de lo expuesto, FIDUPREVISORA S.A. en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG-, conforme al marco normativo se encuentra impedida legalmente para atender su solicitud respecto de la sanción por mora causada con posterioridad al 31 de diciembre de 2019, por carecer de la competencia legal.*

*En los anteriores términos damos respuesta de fondo a su petición, aclarando que esta comunicación no tiene el carácter de acto administrativo por cuanto FIDUPREVISORA S.A., en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG - no tiene competencia para expedirlo, dado que es una entidad financiera que se rige por la normatividad del derecho privado.”*

## Respuesta del MEN

Se expone el contexto en relación con las solicitudes de pagos de cesantías, la causación de sanciones mora, la sentencia de unificación del Consejo de Estado SE-SUJ-SII-012-2018 del 18 de julio de 2018 que determinó la procedencia de las sanciones para el caso de los docentes y la falla estructural por el represamiento de solicitudes y la alta litigiosidad, por lo que se han impulsado modificaciones a los trámites de reconocimiento y pagos de cesantías, incluyendo los desarrollos tecnológicos implementados y las mesas de seguimiento con Fiduprevisora S.A.

También menciona la sentencia SU-041 de 2020 de la Corte Constitucional, mediante el cual se dispuso un período de transición hasta el 31 de diciembre de 2020 para el pago de sanciones acusadas hasta el 31/12/2019.

Asimismo, menciona la jurisprudencia de Consejo de Estado en virtud de la cual ya no es necesario que transcurran 3 años entre cada solicitud de cesantías por parte de cada docente.

Adicionalmente, respecto a esta observación indicó que, producto de la sesión No. 22 del 17 de marzo de 2021, desde la presidencia del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, mediante oficio No. 2021-EE-067826 de 15-04-2021, se informó al vicepresidente del FOMAG, en lo referente a las reclamaciones administrativas, lo siguiente: *Sea esta la oportunidad para precisar, que conforme a las obligaciones legales y contractuales que le asisten a Fiduprevisora S.A. en lo relacionado con el trámite y pago de las reclamaciones administrativas que de la sanción por mora realizan los docentes oficiales, es importante que tengan en cuenta que para el análisis de éstas deben establecer si se trata de mora causada hasta el 31 de diciembre de 2019; en caso de que se trate de moratoria causada con posterioridad a este corte, deben determinar quién dio origen a la sanción por mora por haber incumplido los plazos de ley (esto es, si fue la entidad territorial o Fiduprevisora S.A.). Con base en lo anterior, si fue la entidad territorial la que incumplió con los plazos, deben trasladar a ésta la reclamación para que directamente se encargue de resolverla y pagarla, si es del caso; y, si fue la Fiduprevisora S.A. quien incumplió con el término que la ley otorga para el pago de las cesantías, deberá tramitarla y pagarla con sus recursos propios, si a ello hubiere lugar.*

## Análisis de respuesta

La nueva proforma contiene más información, clara, completa y de fondo para los docentes que soliciten el pago de sanciones mora, sin embargo, durante la vigencia 2021, de los casos relacionados en el hallazgo, se evidenció una respuesta que no cumplió con estos criterios, por lo que se configura el hallazgo respecto a los casos allí relacionados.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## ANEXO 2. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	A	F	D	IP	OI	VALOR
1	Detalle de otras cuentas por cobrar (D – IP)	X		X	X		
2	Consistencia de la información de provisión de procesos judiciales, de arbitraje, jurisdiccionales y especiales (D)	X		X			
3	Ejecución Presupuestal de Ingresos - FOMAG vigencia 2021	X					
4	Compromisos rubro Sanción Por Mora	X					
5	Término de reconocimiento y pago de pensiones (D)	X		X			
6	Compromisos rubros Cesantías Parciales y Definitivas (D)	X		X			
7	Riesgos y Controles Contratos Servicios de Salud - FOMAG. (OI)	X				X	
8	Liquidación de cápita controles aplicados 2021- FOMAG.	X					
9	Consistencia información contratos reportados en SIRECI (PAS)	X				X	
10	Cumplimiento de términos para pago de fallos e intereses moratorios (D-IP)	X		X	X		
11	Consistencia de Información	X					
12	Sanción mora modalidad conciliación (D – F)	X	X	X			<b>\$33.183.283</b>
13	Gestión de la defensa judicial (D)	X		X			
14	Pago de cesantías y sanciones moratorias (IP)	X			X		
15	Laudo – Intereses moratorios (IP).	X			X		
16	Honorarios tribunal de arbitraje (D)	X		X			
17	Acciones de repetición laudos (D)	X		X			
18	Derechos de petición sanciones mora sin pago (D)	X		X			
<b>TOTAL</b>		<b>18</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>\$33.183.283</b>

### ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS

**FIDEICOMISO PASIVOS PENSIONALES -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO (6-3-12076)  
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

**ESTADO DE LA SITUACION FINANCIERA  
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y 2020  
(Expresados en pesos colombianos)**

ACTIVO	Notas	31 de diciembre de 2021	31 de diciembre de 2020
<b>Corriente</b>			
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	5	\$ 4.135.599.578.286,47	\$ 2.703.996.118.932,12
Cuentas por cobrar, neto	7	453.224.235.364,31	707.526.826.889,69
Otros Activos	16	<u>6.825.276.964,00</u>	<u>70.149.912.576,89</u>
<b>Total Activo Corriente</b>		<u><b>4.595.649.090.614,78</b></u>	<u><b>3.481.672.858.398,70</b></u>
<b>No Corriente</b>			
Efectivo y Equivalentes al Efectivo	5	18.503.316.610,28	19.919.303.634,42
Otros Activos	16	106.375.042.967,36	121.367.087.828,71
<b>Total Activo No Corriente</b>		<u><b>124.878.359.577,64</b></u>	<u><b>141.286.391.463,13</b></u>
<b>Total Activo</b>		<u><b>\$ 4.720.527.450.192,42</b></u>	<u><b>\$ 3.622.959.249.861,83</b></u>
<b>PASIVO Y PATRIMONIO</b>			
<b>PASIVO</b>			
<b>Corriente</b>			
Cuentas por pagar	21	\$ 297.334.420.464,48	\$ 381.161.433.037,31
Otros pasivos	24	1.926.410.771.628,19	811.415.440.823,68
<b>Total Pasivo Corriente</b>		<u><b>2.223.745.192.092,67</b></u>	<u><b>1.192.576.873.860,99</b></u>
<b>No Corriente</b>			
Cuentas por pagar	21	323.391.368.251,62	421.781.183.827,33
Provisiones	23	953.958.725.722,27	1.335.363.848.047,87
<b>Total Pasivo No Corriente</b>		<u><b>1.277.350.093.973,89</b></u>	<u><b>1.757.145.031.875,20</b></u>
<b>Total Pasivo</b>		<u><b>3.501.095.286.066,56</b></u>	<u><b>2.949.721.905.736,19</b></u>

**FIDEICOMISO PASIVOS PENSIONALES -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO (6-3-12076)  
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

**ESTADO DE LA SITUACION FINANCIERA  
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y 2020  
(Expresados en pesos colombianos)**

<b>PATRIMONIO</b>		<b>27</b>		
Capital Fiscal			3.295.434.596.470,66	3.222.485.493.686,69
Resultados de ejercicios anteriores			(2.549.248.149.561,05)	(2.679.418.048.663,90)
Resultado del ejercicio			473.245.717.216,25	130.169.899.102,85
Total Patrimonio			<u>1.219.432.164.125,86</u>	<u>673.237.344.125,64</u>
Total pasivo y patrimonio			<u>\$ 4.720.527.450.192,42</u>	<u>\$ 3.622.959.249.861,83</u>
<b>Cuentas de orden deudoras</b>				
Activos contingentes	25.1		135.563.960,00	-
Deudoras de control	26.1		99.877.383.573,52	160.642.055.476,72
Deudoras por contra (cr)			(100.012.947.533,52)	(160.642.055.476,72)
<b>Cuentas de orden acreedoras</b>				
Pasivos contingentes	25.2		177.460.208.768.972,00	182.276.576.865.697,00
Acreedoras de control	26.2		1.926.410.771.628,19	1.125.903.590.321,17
Acreedoras por contra (db)			(179.386.619.540.600,00)	(183.402.480.456.018,00)

Las notas adjuntas forman parte integral de los estados financieros

Los suscritos representante legal y contador público certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y que los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad de la Sociedad.



**ANDRÉS PABÓN SANABRIA**

Representante Legal  
(Ver mi certificación adjunta)



**CLAUDIA CASTANEDA  
LADINO**

Contador  
T.P. No. 177750-T  
(Ver mi certificación adjunta)



**FERNELY GARZÓN ARDILA**

Revisor Fiscal  
T.P. No. 202219-T  
(Ver mi informe adjunto)  
Designado por Deloitte & Touche Ltda.

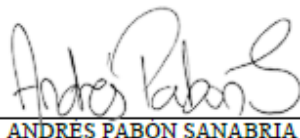
**FIDEICOMISO PASIVOS PENSIONALES -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO (6-3-12076)  
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

**ESTADO DE RESULTADOS  
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y 2020  
(Expresados en pesos colombianos)**

	Notas	31 de diciembre de 2021	31 de diciembre de 2020
<b>INGRESOS</b>			
Otros ingresos	28	\$ 1.078.357.860.940,57	\$ 1.869.223.450.408,18
Total Ingresos		1.078.357.860.940,57	1.869.223.450.408,18
<b>GASTOS</b>			
	29		
De administración y operación		62.301.861.984,00	61.314.695.388,00
Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones		391.043.934.900,30	1.221.873.140.065,35
Otros gastos		151.766.346.840,02	455.865.715.851,98
Total Gastos		<u>605.112.143.724,32</u>	<u>1.739.053.551.305,33</u>
Resultado del Ejercicio		<u>\$ 473.245.717.216,25</u>	<u>\$ 130.169.899.102,85</u>

Las notas adjuntan forman parte integral de los estados financieros

Los suscritos representante legal y contador público certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y que los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad de la Sociedad.



ANDRÉS PABÓN SANABRIA

Representante Legal  
(Ver mi certificación adjunta)



CLAUDIA CASTANEDA  
LADINO

Contador  
T.P. No. 177750-T  
(Ver mi certificación adjunta)



FERNELY GARZÓN ARDILA

Revisor Fiscal  
T.P. No. 202219-T  
(Ver mi informe adjunto)  
Designado por Deloitte & Touche Ltda.



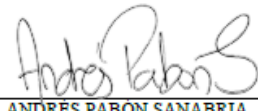
**FIDEICOMISO PASIVOS PENSIONALES -FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (6-3-12076)  
ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

**ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO  
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y 2020  
(Expresados en pesos colombianos)**

	Capital Fiscal	Resultado de Ejercicios Anteriores	Resultado del Ejercicio	Total Patrimonio
<b>Al 1 de enero de 2020</b>	<b>\$ 2.272.592.380.133,22</b>	<b>\$ (4.202.924.488.727,41)</b>	<b>\$ 1.523.506.440.063,51</b>	<b>\$ (406.825.668.530,68)</b>
Traslados de resultado del ejercicio	-	1.523.506.440.063,51	(1.523.506.440.063,51)	-
Variación Aportes 2020	3.776.068.660.104,67	-	-	3.776.068.660.104,67
Variación Pagos 2020	(2.826.175.546.551,20)	-	-	(2.826.175.546.551,20)
Resultado del ejercicio	-	-	130.169.899.102,85	130.169.899.102,85
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2020</b>	<b>\$ 3.222.485.493.686,69</b>	<b>\$ (2.679.418.048.663,90)</b>	<b>\$ 130.169.899.102,85</b>	<b>\$ 673.237.344.125,64</b>
<b>Al 1 de enero de 2021</b>	<b>3.222.485.493.686,69</b>	<b>(2.679.418.048.663,90)</b>	<b>130.169.899.102,85</b>	<b>673.237.344.125,64</b>
Traslados de resultado del ejercicio	-	130.169.899.102,85	(130.169.899.102,85)	-
Variación Aportes 2021	3.971.800.580.555,31	-	-	3.971.800.580.555,31
Variación Pagos 2021	(3.898.851.477.771,34)	-	-	(3.898.851.477.771,34)
Resultado del ejercicio	-	-	473.245.717.216,25	473.245.717.216,25
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2021</b>	<b>\$ 3.295.434.596.470,66</b>	<b>\$ (2.549.248.149.561,05)</b>	<b>\$ 473.245.717.216,25</b>	<b>\$ 1.219.432.164.125,86</b>

Las notas adjuntas forman parte integral de los estados financieros

Los suscritos representante legal y contador público certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros y que los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad de la Sociedad.



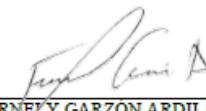
ANDRÉS PABÓN SANABRIA

Representante Legal  
(Ver mi certificación adjunta)



CLAUDIA CASTANEDA LADINO

Contador  
T.P. No. 177750-T  
(Ver mi certificación adjunta)



FERNELY GARZÓN ARDILA

Revisor Fiscal  
T.P. No. 202219-T  
(Ver mi informe adjunto)  
Designado por Deloitte & Touche Ltda.