



Bogotá, D.C., 7 de abril de 2025
VP- 067

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General
Comisión Séptima Constitucional Permanente
comision.septima@camara.gov.co

Asunto: Respuesta -Debate de Control Político- Proposición 21 Fomag

Respetado señor Secretario:

Este Despacho recibió la solicitud de la referencia, relacionada con el cuestionario para el debate de control político de la Proposición No. 21 de 2025 sobre *«el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG»*.

El artículo 2 de la Resolución No. 330 de 2021«[p]or la cual se establece el reglamento interno para el trámite del derecho de petición en la Procuraduría General de la Nación y se adoptan otras disposiciones», determina que todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación «en el marco de sus funciones y obligaciones, serán responsables del cumplimiento del trámite interno establecido en la presente resolución, para garantizar el debido ejercicio del derecho de petición».

Bajo esa misma línea, el parágrafo del artículo 39 del precitado acto administrativo consagra que «[l]as dependencias de la Entidad, se abstendrán de resolver consultas referentes a situaciones particulares y concretas que puedan verse implicadas y/o afectadas posteriormente con las funciones disciplinarias, preventivas, de intervención y de control a cargo de la entidad».

Acorde con la citada normativa, se responde de acuerdo con la información provista por la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 1: Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, dependencia que por el ámbito de su competencia conoce de los asuntos relacionados con lo que es el objeto del cuestionario, de la siguiente manera:

Se da respuesta a los siguientes interrogantes del cuestionario remitido, en virtud de la Proposición No. 21-2025, relacionada con *«el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG »*.

«1. Indique en qué ha consistido el papel de la PGN en la transición del modelo de salud del magisterio»

La Procuraduría General de la Nación, bajo el mandato de su misionalidad preventiva, adelantó vigilancia a la contratación para la prestación del servicio de salud a los miembros del magisterio y sus beneficiarios.



Vigilancia que, desde la Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, se inició en septiembre de 2023, y en donde se identificaron unas posibles irregularidades que derivaron en la remisión de un Informe con fines disciplinarios.

«2. *Sírvase indicar si la PGN ha realizado intervenciones o procesos administrativos con relación a la implementación del nuevo modelo de salud en el magisterio».*

La Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, participó en los Consejos Directivos celebrados los días 27 de marzo, 15 de abril, 18 de abril y 22 de abril de 2024, en calidad de observador. Durante estas sesiones, se presentaron advertencias sobre los riesgos potenciales de la estructuración e implementación del nuevo modelo en lo que respecta a la prestación del servicio de salud.

Entre las advertencias más destacadas, se encuentra la realizada en el Consejo Directivo del 18 de abril de 2025:

«La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de su misionalidad preventiva, adelantó un estudio acucioso e intenso del Manual de contratación para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), el cual fue aprobado de manera parcial y condiciona en la sesión del Consejo Directivo del 15 de abril de 2024.

A partir de dicho análisis, el Ministerio Público ha identificado riesgos significativos en el instrumento jurídico destinado a la implementación del nuevo modelo en salud para los miembros del magisterio y sus beneficiarios.

La intervención preventiva de este órgano de control se centra en la protección del patrimonio público y en asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en los medios e instrumentos que se utilizarán para implementar el nuevo modelo.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos e instamos al Consejo Directivo del FOMAG a considerar las observaciones que hemos remitido respecto al manual de contratación aprobado, a través de las cuales se han puesto de presente las falencias con las que cuenta el instrumento jurídico aprobado.

Es importante resaltar que los riesgos señalados no están relacionados directamente con el modelo de salud, si no con la necesidad de que los busquen garantizar el legítimo interés y el derecho fundamental a la salud de los miembros del magisterio.

La prestación del servicio se encuentra en riesgo ante la falta de tiempo para implementar el modelo y a las posibles irregularidades que puedan surgir durante la ejecución del contrato. De no establecerse herramientas claras de implementación, las falencias que se presenten podrían afectar negativamente tanto al modelo como a la calidad de la atención en salud.

Por tal razón, y a pesar de la aprobación condicionada y parcial del manual, el Ministerio Público procedió a realizar un análisis integral del documento en cuestión en un plazo de dos días, con el fin de anticiparse a posibles daños.



Estos Daños, como menciono previamente la ministra, no se limitan únicamente a los perjuicios jurídicos derivados de demandas, sino que también incluye el daño y la posible afectación en la prestación del servicio de salud para los maestros y maestras del país.»

En el marco de la Vigilancia Preventiva al esquema contractual del nuevo modelo de salud del magisterio, se remitieron a través de los oficios PDPF1 0243 del 1 de abril de 2024, PDPF1 0277 del 17 de abril de 2024 y PDPF1 0315 del 26 de abril de 2024, requerimientos de información y observaciones orientadas a analizar e identificar la metodología contractual a través de la cual se efectuaría la contratación de este modelo:

- **PDPF1 No 0243 del 1 de abril de 2024¹**, se remitieron los siguientes interrogantes, recomendaciones y observaciones:

“1. En cabeza de la Fiduprevisora S.A. recaería la dirección, organización, financiación y pago de los servicios de salud, así como la subrogación de obligaciones materialmente asimilables a las de un asegurador en salud. En relación a lo anterior, surgen serias dudas sobre la capacidad jurídica de la Fiduciaria la Previsora S.A. como entidad financiera para asumir directamente la gestión de riesgos de salud y la administración de los servicios de salud a los usuarios, considerando que el objeto social de la entidad es: *“la realización y ejecución de todas las operaciones autorizadas a las Sociedades Fiduciarias, por normas generales y a Fiduprevisora por normas especiales, esto es, la realización de los negocios fiduciarios, tipificados en el Código del Comercio y previstos tanto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero como en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, al igual que en las disposiciones que modifiquen, sustituyan, adicionen o reglamenten a las anteriores”*.

2. La forma que ha sido planteado el modelo involucra una reestructuración sustancial de Fiduprevisora en múltiples sentidos. Por un lado, esta entidad pasaría de suscribir 10 contratos a más de 8.000 contratos para la prestación de los diferentes servicios de salud a la población beneficiaria, lo que acarrearía una ampliación de capacidad operativa de la fiduciaria en un 500%, con el fin de planificar, celebrar, supervisar y liquidar cada uno de esos contratos.

3. No se han evidenciado análisis sobre la viabilidad financiera del nuevo modelo de atención ni se han destacado mecanismos para la contención del gasto en salud, elementos cruciales para asegurar una gestión fiscal eficiente de los recursos públicos en el sistema general de seguridad social en salud. La modificación del modelo de atención debe garantizar la sostenibilidad a largo plazo, evitando comprometer los recursos fiscales futuros no presupuestados o la calidad del servicio. Los estudios de viabilidad financiera deberían permitir evaluar cómo la reforma afectará los flujos de caja futuros, la necesidad de financiación y las posibles fuentes de ingresos. Además, es fundamental analizar detalladamente los costos asociados a la implementación de la reforma y los beneficios esperados, no solo en términos económicos, sino también en mejoras cualitativas en la atención.

Es importante considerar que todo cambio en sistemas complejos como el de atención en salud conlleva riesgos, incluyendo posibles sobrecostos o impactos no previstos en la calidad del servicio.

¹ Se adjunta PDF, denominado “FOMAG Observaciones CD VF” en 6 folios



Un estudio de viabilidad financiera debe identificar estos riesgos y proponer estrategias para su mitigación, asegurando que el ajuste al modelo se implemente de manera exitosa.

4. Con respecto a la fecha de implementación del modelo (1 de mayo de 2024), es deber del Ministerio Público resaltar que la información presentada a este Despacho, así como las diferentes denuncias sobre su implementación, indican que para poner en marcha del sistema se requiere:

- La modificación orgánica de la Fiduprevisora.
- La conformación de un banco de oferentes o posibles prestadores del servicio de salud por parte de Fiduprevisora.
- La ampliación de capacidad operativa y planta de personal.
- La creación de órganos supervisores a nivel regional y local, que administren las bases de datos y autorizaciones de cada uno de los servicios prestados.
- La definición de manuales tarifarios, la modificación de los acuerdos de consejo directivo, manuales de contratación, esquema de manejo de recursos y negociaciones del ciclo contractual.

Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación advierte que hay un número importante de acciones que se deben llevarse a cabo con anterioridad a la implementación de un nuevo modelo para la prestación del servicio, y de las cuales, hasta la realización del consejo directivo del 27 de marzo de 2024, no se había llevado a cabo ninguna.

5. El Ministerio Público no tiene conocimiento del análisis jurídico bajo el cual podría eventualmente reestructurarse la Fiduprevisora en virtud del contrato interadministrativo de fiducia pública que ostenta con el Ministerio de Educación Nacional para adelantar la contratación de los servicios de salud para la población afiliada al FOMAG y la administración de los recursos del fondo.

6. En relación con el punto anterior, y derivado de la naturaleza expuesta en el primer numeral de estas observaciones, la Procuraduría delegada primera para la Función pública no tiene conocimiento del análisis efectuado sobre la capacidad jurídica de Fiduprevisora para adelantar las labores que le encomienda el proyecto de reforma, teniendo en cuenta que Fiduprevisora es un ente vigilado por la Superfinanciera y no tiene dentro de su objeto legal prestar el aseguramiento en salud. Por lo anterior, se solicita informar si la reforma subrogará las competencias de la Supersalud en favor de la Superfinanciera. [...]

- **PDFP1 No. 0277 del 17 de abril de 2024**, se remitieron observaciones al proyecto de manual de contratación para el FOMAG².

² Se adjunta PDF, denominado "observaciones al manual de contratación para el FOMAG VF" en 23 folios



- **PDFP1 No. 0315 del 26 de abril de 2024³**, se enviaron, entre otros, los siguientes interrogantes:

"1. Contratación de suministro y servicios

Durante el Consejo Directivo del 22 de abril de 2024, al que asistió la Procuraduría Delegada, se informó sobre el avance de la contratación para:

- (i) suministro de materiales de osteosíntesis,
- (ii) servicios logísticos (servicios de referencia y contrarreferencia de pacientes en el ámbito hospitalario y ambulatorio)
- (iii) auditoría calidad, cumplimiento y concurrente.

Respecto a estas contrataciones, se solicita diligenciar la siguiente tabla con la información allí requerida:

[...]

2. Ratificaciones realizadas a la fecha

Teniendo en cuenta que, por una parte, según lo informado en el oficio 2024-EE-121123 del 23 de abril de 2024, se estaba aplicando la manifestación de interés como figura de ratificación contemplada en el Código de Comercio, y por otra, el Manual de Contratación señala que "En caso de que por urgencia manifiesta e inminente de garantizar de manera ininterrumpida la prestación del servicio [...] y el respectivo acuerdo de voluntades no haya podido ser perfeccionado por alguno de los proveedores del Registro Calificado de Prestadores de Servicios y Tecnologías en Salud, se podrá dar inicio a la prestación del servicio teniendo como soporte la manifestación de interés realizada", En ese orden de ideas Fiduprevisora S.A en calidad de vocera y administradora del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG, usará la modalidad de Ratificaciones, dando aplicación a lo señalado en el artículo 898 del Código de Comercio", se solicita suministrar la siguiente información respecto a cada una de las ratificaciones:

[...]"

Además de las advertencias realizadas en sendos oficios reseñadas anteriormente, la Procuraduría General de la Nación efectuó los siguientes comunicados:

- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-nuevo-modelo-salud-docentes-publicos-improvisado.aspx>.
- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradora-pronuncia-nuevos-modelos-atencion-salud-maestros.aspx>.
- <https://x.com/BluRadioCo/status/1784026161627943227>
- <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradora-anuncio-acciones-disciplinarias-posible-improvisacion-cambio-sistema-salud-maestros.aspx>.
- <https://www.youtube.com/watch?v=JJSATwBUOoU>

³ Se adjunta PDF, denominado "requerimiento de información de contratación -magisterio" en 5 folios.



«3. En línea con el numeral anterior, sírvase suministrar los informes sobre las actuaciones de la PGN sobre el funcionamiento del FOMAG, con sus respectivos anexos, al menos desde 2015 hasta la actualidad.»

Teniendo en cuenta que la Vigilancia Preventiva adelantada por el Ministerio Público se circunscribe al nuevo modelo de salud para el magisterio, se adjunta el informe de vigilancia preventiva con posible connotación disciplinaria del 11 de junio de 2024⁴.

Esperando haber atendido la comunicación en particular, quedamos atentos si surgen o presentan inquietudes respecto a la respuesta remitida.

Con el respeto debido, cordialmente,

SILVANO GÓMEZ STRAUCH
Viceprocurador General de la Nación

Proyectó: Camilo Bettin Torres, Procurador Judicial de la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión
1: Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública,
Revisó: Marcio Melgosa Torrado, Procurador Delegado Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Revisó: Viceprocuraduría-DMLL

⁴ Se adjunta PDF, denominado "Informe de vigilancia preventiva con posible connotación disciplinaria" en 36 folios