

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE GRADO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

| | |
|---------------------------------------|--|
| EXPEDIENTE | PROCESO ORDINARIO PRF: No. 80183-2021-38822 CUN-SIREF: AC-80182-2021-31711 |
| PROCEDENCIA | GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETA |
| ENTIDAD AFECTADA | FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAC NIT. No. 900.668.621-6 |
| IMPLICADOS | WILLIAM EMILIO MARINO ARIZA C.C. No. 16.681.986 Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2016 y 2017. DIRECTORES DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO PARA LA VIGENCIA 2016 Y 2017. AURA YINETH CORREA NIÑO C.C. No. 37.947.378 GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLUOA C.C. 79.954.861 SANDRA VIVIANA CADENA C.C. No. 63.546.217 HERNANDO FRANCISCO CHICA ZUCCARDI C.C. No. 92.523.268 Representante Legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., para la época de los hechos. UNIÓN TEMPORAL MJM , identificada con NIT. No. 900.853.710-6 constituida por documento privado del 22 de mayo de 2015, conformada por LIQUIDACIONES MJM S.A.S., (50%) y STRATEGIC MANAGEMENT FINANCES AP S.A.S., (50%) representada legalmente por MARIANA ZAMORA CRUZ, identificada con la C.C. No. 38.141.621. |
| TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE | Compañía de Seguros ALLIANZ NIT. No. 8600261825 Póliza No. 2188619-Fecha de expedición el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 |

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

| | |
|-------------------------|--|
| | de febrero de 2018. Cobertura de Juicios Fiscales (sin información de deducible ni valor asegurado). |
| CUANTÍA DEL DAÑO | CUARENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS (\$47.875.608). |

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 5 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas en la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, procede a resolver el Grado de Consulta respecto del Auto de Archivo No. 000056 de 31 de marzo de 2025 del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80183-2021-38822, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Caquetá a favor de los señores WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 16.681.986, en calidad de Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2016 y 2017; HERNANDO FRANCISCO CHICA ZUCCARDI, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268 en calidad de Presidente y Representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.; UNION TEMPORAL MJM, identificada con NIT, No. 900.853.710-6 constituida por documento privado del 22 de mayo de 2015, a través de sus integrantes LIQUIDACIONES MJM S.A.S., (50%) y STRATEGIC MANAGEMENT FINANCES AP S.A.S., (50%) representada legalmente por MARIANA ZAMORA CRUZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 38.141.621.

Directores del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2016 y 2017:

- **AURA YINETH CORREA NIÑO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 37.947.376.
- **GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLUOA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268 en calidad de Presidente y Representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
- **SANDRA VIVIANA CADENA**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 63.546.217

Igualmente se ordena desvincular a la Compañía de Seguros ALLIANZ, identificada con NIT. No. 8600261825, mediante Póliza No. 2188619- fecha de expedición el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018. Cobertura de juicios fiscales.

1. ANTECEDENTES Y HECHOS

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

La presente investigación fiscal tiene origen en la Denuncia Ciudadana No. 2020-193899-80184-D (compulsa de copias) realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, en la que da a conocer el presunto daño patrimonial a los recursos del FOMAG.

Con Oficio No. 2021IE0029347 del 16/04/2021, el auditor de la AT 60 de 2020, traslada las actuaciones adelantadas como hallazgo administrativo a fin de que se dé inicio al trámite de Indagación Preliminar.

Conforme al formato de traslado del antecedente fiscal, se tienen como situación irregular, el pago de la sanción moratoria generada en la liquidación de cesantías definitivas de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, a quien le fue reconocida mediante sentencia judicial proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá en fallo de Primera Instancia, de fecha 25 de agosto de 2020 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado No.2018-00061-00.

Mediante Auto No.000076 de fecha 23 de junio de 2021, se dio apertura a la Indagación Preliminar No. 2021-38822, para establecer la existencia del daño patrimonial, la cuantificación del mismo y la determinación de los presuntos responsables, de acuerdo al artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Mediante Auto No.000229 del 20 de diciembre de 2021, se cierra la Indagación Preliminar No. 2021-38822 y se recomendó la apertura del proceso de responsabilidad Fiscal.

HECHOS

Los hechos objeto de presunto reproche fiscal, se circunscriben en los siguientes según Auto No.000229 de fecha 20 de diciembre de 2021, por el cual se cierra la respectiva indagación preliminar:

- La señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, el 3 de mayo de 2016 solicitó ante la Secretaría de Educación de Florencia, la liquidación de sus cesantías definitivas. El 7 de septiembre de 2017, le fue notificada la Resolución No.0655 del 6 de septiembre de 2017 de la Secretaría de Educación del Municipio de Florencia, mediante la cual se le reconoció y ordenó el pago correspondiente a sus cesantías definitivas, las cuales según sentencia judicial fueron pagadas el día 30 de octubre de 2017.
- La señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, el día 15 de noviembre de 2017, presentó derecho de petición ante la Secretaría de Educación de Florencia y/o Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando el reconocimiento y pago de la correspondiente sanción por mora en el pago de las cesantías definitivas. Al no obtener respuesta, inició demanda administrativa a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra Nación - Ministerio de Educación - FOMAG y municipio de Florencia Caquetá, pretendiendo obtener dicho pago, el que se encuentra determinado en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, la cual señala:

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

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

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

- El Tribunal Administrativo del Caquetá mediante fallo de Primera Instancia de fecha 25 de agosto de 2020, decretó la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo frente a la petición del 15 de noviembre de 2017, que negó el reconocimiento del pago de la sanción moratoria por la cancelación de las cesantías definitivas a favor de la señora Cielo Murillo de Artunduaga y a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocer y pagar a favor de la señora Cielo Murillo de Artunduaga, la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas, consistente en un día de salario por cada día de retardo, en el periodo comprendido entre el 17 de agosto de 2016 al 29 de octubre de 2017. Sentencia debidamente ejecutoriada, según constancia secretarial del Tribunal Administrativo de fecha 2 de octubre de 2020.
- En la mencionada sentencia judicial, el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, ordenó compulsar copias ante la Contraloría General de la República, para que se adelantaré la investigación fiscal, por el posible detrimento patrimonial causado por la mora en el pago de las cesantías definitivas reclamadas por la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA.
- Una vez atendida la denuncia, se determinó por el auditor que no cuenta con la certeza de los hechos y que no es posible determinar los presuntos responsables, concluyéndose dar inicio a una Indagación Preliminar, con el objetivo determinar los presuntos responsables y la cuantificación del daño.
- En el Auto No, 000229 de fecha 20 de diciembre de 2021, por el cual se cierra la respectiva indagación preliminar, se determinó la ocurrencia de un daño patrimonial por el pago de **\$47.875.608,00**, sin tener sentencia condenatoria, además que pagara las costas sin estar decretadas ni tasadas por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

1.1. ACTUACIONES PROCESALES

***Auto No. 000076 de 23 de junio de 2021, por medio del cual se apertura la Indagación Preliminar No. AN-80182-2021-38822, por medio del cual se avoca el conocimiento tramite y**

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

decisión de la apertura de la Indagación Preliminar y ordenar la Apertura de la Indagación Preliminar por el presunto hecho irregular acontecido en el Municipio de Florencia, Caquetá. Se incorpora y tiene como medios de prueba asignándoles el valor legal que en derecho corresponda a los allegados dentro de las diligencias adelantadas en el Antecedente según AT60, hallazgo administrativo para IP, VIG.2019. Igualmente se ordena la práctica de pruebas documentales¹.

***Auto de Cierre de Indagación Preliminar No. 000229 de 20 de diciembre de 2021**, por medio del cual se cierra la Indagación Preliminar y se ordena que se disponga la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, entidad afectada

*Traslado de Hallazgo: El Contralor Provincial-Ejecutivo LUIS GABRIEL RINCÓN SANDOVAL, traslada el hallazgo No. 91206 para indagación preliminar (Denuncia 2020-193899-80184-D AT 60) al Gerente Departamental (E) Colegiada de Caquetá de la Contraloría General de la República.

***Soportes de Traslado²:**

-Ayuda de Memoria

-Oficio del Secretario de Educación FLORALBA ZAMBRANO MORILLO, al Coordinador Grupo de Vigilancia Fiscal de la CGR PEDRO JOSÉ FAJARDO OLIVEROS manifestando que la Secretaría de Educación de Florencia actuó de conformidad al Decreto 2831 de 2005 artículo 3.

-El Gerente Departamental (E) Colegiada Caquetá de la CGR JAIR ALDANA, da respuesta del Fondo denuncia código SIPAR 2020-193899-8018 de 23/11/2020.

-El doctor LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA, Jefe de Min educación, solicita al Gerente Departamental Caquetá de la CGR, información denuncia No. 2020-193899-80184-D de la CGR, dirigido a FIDUPREVISORA S.A., y copiado al Ministerio de Educación Nacional.

-El Coordinador de Gestión (E) Supervisora -Gerencia Departamental Caquetá de la CGR, DIANA CAROLINA CALDERON LOPEZ, solicita remitir información en medio magnético (Excel, Word, pdf, etc), a la Secretaria de Educación Municipal FLORALBA ZAMBRANO MORILLO, como es allegar copia del manual de funciones de la secretaria de educación municipal de (Florencia-Caquetá) de la vigencia 2016-2017; copia de oficio de fecha 3 de mayo de 2016, por medio del cual solicita liquidación de cesantías definitivas, suscrito por la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA; copia de liquidación de cesantías definitivas a nombre de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA; copia del acto administrativo, por medio del cual se reconoció y se pagó sanción moratoria, del pago tardío de las cesantías definitivas a nombre de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA y copia del derecho de petición con radicado SAC No. 10136 de 15 de noviembre de 2017, por medio del cual solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías definitivas de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA.

-Oficio de la Secretaría General de Educación CLARA INES PÁEZ JAIMEZ a la Coordinadora de Gestión (E) Supervisora Gerencia Departamental Caquetá DIANA CAROLINA CALDERÓN LÓPEZ, da respuesta sobre el procedimiento de reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes estatales afiliados al Fondo Nacional de Prestacional Sociales del Magisterio (FOMAG), cuya administración y vocería es ejercida por la Fiduprevisora S.A., en virtud del contrato de fiducia mercantil protocolizado por escritura pública No. 083 de 1990. En la respuesta se señala la naturaleza jurídica del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y procedimiento para el pago de cesantías a los docentes del Magisterio-FOMAG, representado legalmente por JAIME ABRIL MORALES, en calidad de Vicepresidente o quien haga sus veces.

¹ Siref- AUTO APERTURA IP 2021-38822 (Florencia)_Dr. Alfredo Yesenia-Aprobado Colegiada.docx.

² Siref-Cuaderno Principal No. 1.2021- 38822 Florencia.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

-Oficio No. 2021017063 de 26 de marzo de 2021, en el cual la Directora de Prestaciones Económicas ANGELA TOBAR GONZALEZ, solicita información al doctor JAIR ALDANA de la Gerencia Departamental del Meta, donde solicita se allegue copia del acto administrativo por medio del cual se reconoció y se pagó sanción moratoria, por concepto del pago tardío de las cesantías definitivas a nombre de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA.

-Sentencia No. 14-08-92-20/ORD 92-01 -Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA

Demandado: Nación-Min educación -FOMAG y Otros

Providencia: Sentencia Primera Instancia (S. Oral)

Acta No. 47 de la Fecha.

Se resuelve declarar la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo frente a la petición del 15 de noviembre de 2017 administrativo, que negó el reconocimiento del pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas a favor de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA. A su vez ordenar a título de restablecimiento del derecho Ordenar a la Nación-Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Reconocer y pagar a favor de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas, consistente en un día de salario por cada día de retardo, en el período comprendido entre el 17 de agosto de 2016 al 29 de octubre de 2017, inclusive. Para la liquidación de los días de mora, la entidad deberá tener en cuenta el salario devengado por la actora para la fecha de su retiro.

***Auto de Apertura No. 000117 de 29 de junio de 2022³**, por medio del cual se avoca conocimiento, trámite y decisión del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 80183-2021-38822, por la competencia otorgada a la Gerencia Departamental Colegiada del Caquetá de la Contraloría General de la República. Se ordena la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80183-2021-38822, por el procedimiento ordinario, en atención al daño patrimonial público causado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG, representado legalmente por JAIME ABRIL MORALES, en calidad de Vicepresidente o quien haga sus veces. Se vincula como presuntos responsables fiscales a las siguientes personas naturales y/o jurídicas que se relacionan a continuación:

- WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 16.681.986, en calidad de vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales de Magisterio para la vigencia 2016 y 2017.
- HERNANDO EMILIO MARIÑO ARIZA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268, en calidad de Presidente y representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
- UNIÓN TEMPORAL MJM, identificada con Nit. No. 900.853.710-6, constituida por documento privado del 22 de mayo de 2015, a través de sus integrantes LIQUIDACIONES MJM S.A.S., (50%) y STRATEGIC MANAGEMENT FINANCES AP S.A.S. (50%) representada legalmente por MARINA ZAMORA CRUZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 38.141.621.

DIRECTORES DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO PARA LA VIGENCIA 2016 Y 2017:

- **AURA YINETH CORREA NIÑO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.947.376.
- **GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLOA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.954.861

³ Siref- 20220629_auto 117_pertura PRF_2021-38822.doc.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

- **SANDRA VIVIANA CADENA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 63.546.217.

Se vincula en calidad de Tercero Civilmente Responsable a la Compañía de Seguros ALLIANZ -NIT. No. 8600261825, Póliza No. 2188619. Fecha de expedición 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018. Cobertura de Juicios Fiscales. Así mismo se incorporan y tienen como medios de prueba, asignándoles en valor legal que en derecho corresponda, a los allegados dentro de la actuación especial AT 60 de 2020-HF 91206 y las recaudadas en la Indagación Preliminar ANT-IP-80182-2021.38822. Así mismo se ordenó la práctica de varias pruebas.

| NOTIFICACION AUTO DE APERTURA ⁴ | | |
|---|---|--|
| Presunto Responsable | | Notificación |
| HERNANDO FRANCISCO CHICA ZUCCARDI. Apoderado DIEGO JAVIER MUÑOZ, MANUEL FRANCISCO DE LA ESPRIELLA GARCÍA. | Al correo electrónico autorizado d.muñoz@moncada.abogados.com.co Despacho comisorio No. 014-22, diligencias recibidas con SIGEDOC No. 2022IE0089034 de 13/09/22. | Personal. |
| UNION TEMPORAL MJM, representada legalmente por MARIANA ZAMORA CRUZ. | 5 de agosto de 2022, realizado mediante Despacho Comisorio No. 014-22 diligencias recibidas con SIGEDOC No. 2022IE0089034 de 13/09/2022. | Personal |
| AURA YINETH CORREA NIÑP | Calle 150 A No. 101-20 T 7 Apto 1204 Campiña | Notificación en cartelera y página Web el día 12 de agosto de 2022, mediante SIGEDOC No. 2022IE0089034 de 13/09/2022. |
| GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLOA | Calle 150 A No. 101-20 T7 apto 1204 Campiña | Notificado por Aviso No. 034-2022 el día 12 de agosto de 2022, mediante SIGEDOC No. 2022EE0134441 de 08/08/2022. Realizado mediante Despacho Comisorio No. 014-22. Diligencias recibidas con SIGEDOC 2022-IE0089034 de 13/09/2022. |
| SANDRA VIVIANA CADENA | Carrera 51 A No. 127-75 torre 2 Apto 401 ATABANZA Bogotá. | Notificado en cartelera y página web el 12 de septiembre de 2022. |

*VERSIONES LIBRES

-GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLOA: 24 de noviembre de 2022⁵.

-SANDRA VIVIANA CARDENAS MARTÍNEZ: 25 de enero de 2025⁶

⁴ Siref- NOTIFICACIONES .xls. No. 20220923 Constancia de Notificaciones.

⁵ Siref- VERSION LIBRE GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLOA.docx.

⁶ Siref- VERSION LIBRE SANDRA.docx.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

*Auto No. 00210 de 20 de mayo de 2023, por medio del cual se decreta la Nulidad del Auto No. 000063 de 8 de mayo de 2023, se fijó fecha de versión libre⁷

*Auto No. 000063 de 8 de mayo de 2023, por medio del cual la Gerencia Departamental del Caquetá, fija fecha y hora para la práctica de diligencia de versión libre y espontánea de los presuntos responsables: AURA YINETH CORREA NIÑO, para el 30 de mayo de 2023 a las (.00 a.m. y SANDRA VIVIANA CADENA, para el 30 de mayo de 2023 a las 9:00 a.m. Así mismo se solicita la designación de defensor de oficio ante un Consultorio Jurídico acreditado por la respectiva Institución de Educación Superior, en el evento que no comparezcan, sin justificación, a la diligencia de versión libre programada⁸. Se notifica por Estado No. 062, fijado el 9 de mayo de 2023

*Auto No.000065 de 19 de mayo de 2023, por medio del cual se decreta la Nulidad del Auto No. 000063 de 8 de mayo de 2023 y se fijó fecha de versión libre⁹. Se notifica por Estado No. 071 fijado el 24 de mayo de 2023¹⁰.

*Auto No. 000089 de 31 de mayo de 2023, por el cual se reconoce apoderado de confianza al doctor GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA, como apoderado de confianza del ALLIANZ SEGUROS S.A., y se fija fecha para diligencia de versión libre a las señoras AURA YINETH CORREA NIÑO y SANDRA VIVIANA CADENA¹¹

*Auto No. 000103 de 23 de junio de 2023¹², por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Caquetá, falla sin responsabilidad fiscal a favor de WILLIAN RAMÓN MONTOYA, Secretario de Salud del Departamento del Caquetá para el período comprendido del 21 de junio de 2012 al 24 de febrero de 2014 y quien fungió como Ordenador del gasto según Decreto de Delegación No. 0001018 de 2013. Así mismo desvincular a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS con NIT. No. 860.002,400-2, póliza multirriesgo No. 10000284 expedida el 10 de diciembre de 2013 y cobertura del 2 de diciembre de 2013 al 2 de diciembre de 2014.

*Auto No. 000222 de 28 de septiembre de 2023, por medio del cual se decreta pruebas documentales a solicitud de los presuntos responsables así como pruebas de oficio¹³.

***Auto No. 0000586 de 31 de marzo de 2025¹⁴, por medio del cual se ordena el Archivo¹⁵ del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80183-2021-38822 por inexistencia del daño al patrimonio público, que se adelantó por el manejo irregular de recursos públicos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG en favor de:**

⁷ Siref- 20230500_PRF 2021-38822_Auto decreta nulidad_0000.docx.

⁸ Siref- 20230508_prf 2021-38822_Auto fija fecha versiones_000063.doc.

⁹ Siref- 20230519_PRF 2021-38822_Auto decreta nulidad_000065.docx.

¹⁰ Siref-20230524_ESTADO 071- CAQUETA.

¹¹ Siref- 20230531_prf 2021-38822_Auto reconoce personería y fija fecha versiones_000089.doc.

¹² Siref- 20230623_000103 FALLO SIN_PRF-2018-01096_APROBADO JUAN.docx.

¹³ Siref- 202309_auto decreta pruebas_00.doc.

¹⁴ Siref- 202503_AUTO DE ARCHIVO PRF 2021-38822.

¹⁵ Siref- 20250402_ESTADO 049-CAQUETA.pd. Notificado por Estado No. 049.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

- WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 16.681.986, en calidad de vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales de Magisterio para la vigencia 2016 y 2017.
- HERNANDO EMILIO MARIÑO ARIZA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268, en calidad de Presidente y representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
- UNIÓN TEMPORAL MJM, identificada con Nit. No. 900.853.710-6, constituida por documento privado del 22 de mayo de 2015, a través de sus integrantes LIQUIDACIONES MJM S.A.S., (50%) y STRATEGIC MANAGEMENT FINANCES AP S.A.S. (50%) representada legalmente por MARINA ZAMORA CRUZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 38.141.621.

DIRECTORES DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO PARA LA VIGENCIA 2016 Y 2017:

- **AURA YINETH CORREA NIÑO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.947.376.
- **GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLOA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.954.861
- **SANDRA VIVIANA CADENA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 63.546.217.

Así mismo Desvincular a la Compañía de Seguros ALLIANZ, mediante Póliza No. 2188619- Fecha de Expedición el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018. Cobertura de juicios fiscales.

*Informe Anual de Gestión 2017-Rendición Pública de Cuentas¹⁶.

*Informe de Gestión 2017¹⁷

*La Profesional NAYRA YICELA AYERBE MARTÍNEZ, profesional de la Gerencia Departamental Colegiada Caquetá remite a la Coordinadora de Gestión ISABEL CRISTINA MORENO ARIAS, el proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80183-2021-38822 adelantado en las dependencias del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, para que resuelva el Grado de Consulta del Auto de Archivo No. 0000586 de 31 de marzo de 2025.

*Con Auto de Asignación No. 376 de 7 de abril de 2025, el Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo asigna el proceso No. 80182-2021-38822 del Municipio del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a la Contralora Intersectorial No. 5 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, quien lo asigna al sustanciador para tramitar el Grado de Consulta el día 7 de abril de 2025.

1.2. LA DECISION QUE ES OBJETO DE CONSULTA

¹⁶ Siref- INFORME-29-enero-2018-VF_revisadoceinte INFORME GESTION 2017.pdf.

¹⁷ Siref- Informe-de-gestion-2017 FIDUPREVISORA.pdf.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

*Auto de Archivo No. 000056 de 31 de marzo de 2025, dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80183-2021-38822 a favor de los señores WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 16.681.986, en calidad de Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2016 y 2017; HERNANDO FRANCISCO CHICA ZUCCARDI, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268 en calidad de Presidente y Representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.; UNION TEMPORAL MJM, identificada con NIT, No. 900.853.710-6 constituida por documento privado del 22 de mayo de 2015, a través de sus integrantes LIQUIDACIONES MJM S.A.S., (50%) y STRATEGIC MANAGEMENT FINANCES AP S.A.S., (50%) representada legalmente por MARIANA ZAMORA CRUZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 38.141.621 y de los **Directores del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2016 y 2017:**

- **AURA YINETH CORREA NIÑO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 37.947.376.
- **GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLUOA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 92.523.268 en calidad de Presidente y Representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.
- **SANDRA VIVIANA CADENA**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 63.546.217

Igualmente se ordena desvincular a la Compañía de Seguros ALLIANZ, identificada con NIT. No. 8600261825, mediante Póliza No. 2188619- fecha de expedición el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018. Cobertura de juicios fiscales.

1.2.1. FUNDAMENTOS DE LA DECISION CONSULTADA

La Gerencia Departamental Colegiada del Caquetá, fundamenta la decisión con base en los siguientes argumentos:

*Indica que el proceso de responsabilidad fiscal tiene como finalidad determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal se genere un daño patrimonial al Estado, por la acción dolosa o gravemente culposa.

*Hace referencia al artículo 5 de la Ley 610 de 2000, que consagra los elementos de la responsabilidad fiscal, cuando concurren los tres elementos antes citados, pues en caso contrario se deberá dar aplicación a lo previsto en el artículo 47 ibidem y la decisión de adoptar será de Archivo.

*Se precisan los conceptos de los elementos integrantes de la responsabilidad fiscal como son el daño patrimonial, la culpa grave o dolo y un nexo causal entre el daño y la conducta.

1.2.2. CASO CONCRETO

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

De conformidad con el Auto de Apertura No.000117 de 29 de junio de 2022, el daño fiscal se concreta en los siguientes términos:

“(…) sea del caso determinar el procedimiento para la autorización y pago de las cesantías de docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG¹⁸. En primer lugar, se observa que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, creada por la Ley 91 de 1989, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística cuyos recursos están destinados a atender el pago de las prestaciones sociales que los entes territoriales reconozcan a los docentes afiliados al Fondo Prestacional.

Acorde a lo establecido, en la Ley 91 de 1989, “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, son objetivos del FOMAG.

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.

2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.

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

4. Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos en los docentes.

5. Velar para que las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

Por otro lado, la 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, establece en sus artículos 4 y 5:

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 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, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

¹⁸ De aquí en adelante FOMAG.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

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

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

Sobre el procedimiento de reconocimiento y pago de las cesantías de los servidores públicos docentes afiliados.

Tratándose específicamente las pretensiones económicas a cargo del FOMAG, a partir de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 91 de 1989, corresponde a éste financiar las prestaciones sociales de los docentes afiliados y, con la expedición de las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, las entidades territoriales asumieron el reconocimiento prestacional y salarial para con el personal docente vinculado al FOMAG, en concurrencia con las obligaciones que fueron reservadas a la Nación.

***Aspectos relevantes del procedimiento de reconocimiento y pago de las cesantías de los servidores públicos docentes afiliados.**

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 91 de 1989, corresponde a éste financiar las prestaciones sociales de los docentes afiliados y, con la expedición de las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, las entidades territoriales asumieron el reconocimiento prestacional y salarial con el personal docente vinculado al FOMAG, en concurrencia con las obligaciones que fueron reservadas a la Nación.

Se surte un proceso en el que intervienen las entidades territoriales certificadas en educación, como las obligadas al reconocimiento de las prestaciones sociales; así como la Fiduprevisora S.A., a quien como administradora y vocera del FOMAG le corresponde el pago de las mismas.

En el procedimiento para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes del Magisterio intervienen dos actores: las entidades territoriales certificadas en educación y la Fiduprevisora S.A., como administradora y vocera el FOMAG.

Estos dos actores confluyen en un trámite complejo desde el momento mismo de la radicación de la solicitud, el cruce de información que reposa en cada uno de ellos, la proyección del acto administrativo respectivo, el traslado de la documentación y del proyecto de acto administrativo respectivo, la necesidad de contar con la aprobación de la decisión por parte de la Fiduprevisora S.A., su regreso a la entidad para la firma del acto, su notificación y la decisión de sus recursos, para luego nuevamente remitirse a la Fiduprevisora S.A.; para su proceso de pago.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

El no cumplimiento de las prestaciones sociales de los docentes en el plazo establecido en el artículo 4 de la Ley 1071 de 2006, modificatoria de la Ley 244 de 1995, dará lugar a la sanción moratoria establecida en el artículo 5 ibidem.

La sanción moratoria es una indemnización equivalente a un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, que se calcula con base en el salario básico que devengaba el docente al día de inicio de la mora, en el caso de cesantías parciales, o al día del retiro definitivo de la entidad, en el caso de cesantías definitivas.

Ahora bien la Resolución No. 0655 de 6 de septiembre de 2017, mediante la cual se reconocen las cesantías definitivas a la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA fue expedida de forma extemporánea, esto es, después de vencidos los 15 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, si se tiene en cuenta que la misma se radicó el 3 de mayo de 2016, puesto que la entidad tenía hasta el 25 de mayo de 2016, para expedir la resolución dentro del término de ley.

A efectos de contabilizar el momento en el cual se empieza a correr la sanción moratoria por pago tardío de cesantías, será de 70 días hábiles, después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a:

- i) 15 días para expedir la resolución;
- ii) 10 días para la ejecutoria del acto; y
- iii) 45 días para efectuar el pago.

Los 15 días para expedir la resolución vencieron el 25 de mayo de 2016, dada la presentación de la solicitud el 3 de mayo de 2016, más los 10 días de ejecutoria del acto administrativo corresponden al 10 de junio de 2016 y el término de los 45 días para el pago venciendo el 16 de agosto de 2016, por lo que es claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG, no proporcionó la aprobación dentro del término para que el municipio de Florencia expidiera el acto administrativo de reconocimiento de la cesantías dentro del plazo señalado y dejó fenecer los demás términos correspondientes, generando así la sanción moratoria.

Cuadro donde se detalla con precisión

| ACTUACIÓN | FECHA |
|---|-------------------------|
| Petición de cesantías definitivas | 3 de mayo de 2016 |
| Tiempo máximo para proferir la Resolución (15 días) | 25 de mayo de 2016 |
| Resolución No.0655 (extemporánea) | 6 de septiembre de 2017 |
| Notificación personal | 7 de septiembre de 2017 |
| Ejecutoria del acto, cuando es expedido por fuera del término legal, no se tiene en cuenta la fecha en que se profera la Resolución No.0655 | 10 de junio de 2016 |
| Término de los 45 días para el pago de las cesantías definitivas. | 16 de agosto de 2016 |
| Término inicial de la mora (día siguiente al vencimiento de los 45 días). | 17 de agosto de 2016 |
| Término final de la mora (día anterior al pago de las cesantías) | 29 de octubre de 2017 |
| Petición de reconocimiento y pago de sanción moratoria | 15 de noviembre de 2017 |

Ahora del expediente administrativo se destaca, lo siguiente:

En primer lugar, le era admisible a la Secretaria de Educación Municipal de Florencia, proferir el acto administrativo de pago de las cesantías definitivas de la docente CIELO MURILLO DE

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

ARTUNDUAGA, por cuanto el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a docentes, es una facultad ejecutiva del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio en nombre del Ministerio de Educación Nacional. Además, las decisiones adoptadas por la Secretaria de Educación, deben llevar el visto bueno de las sociedades fiduciarias que administran los recursos del Fondo, es decir, las entidades territoriales no tienen autonomía para emitir resoluciones ordenando pagos de cesantías.

| TRÁMITE PAGO CESANTÍAS ³ | |
|---|--------------------------|
| HECHO | FECHA |
| Solicitud pago cesantías | 3 de mayo de 2016 |
| Secretaria de Educación envía proyecto al FOMAG por primera vez | 12 de mayo de 2016 |
| FOMAG niega por inconsistencia | 18 de mayo de 2016 |
| Secretaria de Educación envía proyecto al FOMAG por segunda vez | 15 de junio de 2016 |
| FOMAG niega proyecto | 23 de agosto de 2016 |
| Secretaria de Educación envía proyecto al FOMAG por tercera vez | 22 de septiembre de 2016 |
| FOMAG aprueba proyecto (337 días extemporáneos) | 15 de agosto de 2017 |
| Secretaria de Educación emite Resolución No.0655 | 6 de septiembre de 2017 |

³ Antecedente administrativo tramite solicitud pago cesantías

| | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Notificación | 7 de septiembre de 2017 |
| Pago cesantías – comprobante BBVA | 29 de octubre de 2017 |
| Solicitud pago sanción | 17 de noviembre de 2017 |
| Sentencia condenatoria | 25 de agosto de 2020 |
| Constancia de ejecutoria | 2 de octubre de 2020 |

Así las cosas, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FIDUPREVISORA, tardó **337 días** en aprobar el proyecto de resolución de reconocimiento y pago de cesantías de la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA.

CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO

| CONCEPTO | VALOR |
|---|---------------------|
| Sanción causada entre el 25 de agosto de 2016 al 26 de octubre de 2017 (422 días de mora) | \$45.036.849 |
| 4% Costas | \$1.801.473 |
| Total que debía cancelar el FOMAC | \$46.838.323 |
| Valor cancelado | \$47.875.608 |
| Mayor valor pagado | \$1.037.285 |

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Se desprende del Auto de Apertura, es claro para el despacho que el hecho generador del daño al patrimonio público lo genera las deficiencias en el manejo que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG le dio al cumplimiento de las solicitudes de pago de cesantías por vía administrativa, así como la deficiencia en el manejo de los fallos judiciales, al no atender de manera oportuna las etapas judiciales dentro de los términos procesales.

Todo lo anterior nos lleva a que se configure un detrimento al patrimonio público, en cuantía de \$47.875.608.

***DE LA CONDUCTA Y EL NEXO CAUSAL**

DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE LA CONDUCTA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, las personas que “*con ocasión*” de la gestión fiscal ocasionen un detrimento patrimonial al Estado, también son objeto del reproche fiscal. Dicha expresión ha sido interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 840 de 2001, como los actos que: “*(...) comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal (...)*”.

Se afirma que a la hora de probar la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal debemos identificar la norma (entendida esta en el sentido lato) desatendida por el sujeto pasivo del proceso fiscal, como primera medida, para posteriormente realizar una valoración respecto del grado de intensidad que implica tal inobservancia a fin de establecer si esta vulnera la atención que un hombre de cuidado debe tener en sus propios negocios como medida comparativa.

DEL NEXO CAUSAL

Se señaló que el nexo causal a lo largo de su desarrollo dogmático y jurisprudencial, ha tratado de ser explicado a través de diferentes teorías dentro de las cuales se cuenta como las más influyentes, entre las cuales se cita la teoría de la imputación objetiva, siendo la más aplicada en la actualidad, para los casos de responsabilidad civil contractual y extracontractual, la teoría de la causalidad adecuada.

Esta última teoría, al igual que la equivalencia de las condiciones, toma en cuenta todas las condiciones que pudieron originar el daño, para luego mediante la aplicación de las reglas de la experiencia y de la sana crítica, así como la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer de manera argumentada, cual de todas estas, resulta la más adecuada para la producción del daño¹⁹.

¹⁹ Según lo señala el doctor JAVIER TAMAYO, dicha tesis sería la preferida en su aplicación tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la contenciosa administrativa al señalar que “*En el fallo de septiembre 13 de 2002, la Corte en un caso de responsabilidad acoge sin reserva la teoría de la causalidad adecuada. Según lo visto al analizar la prueba del nexo causal en la responsabilidad médica del Estado, el Consejo de Estado en forma reiterada también aplica la misma teoría, de donde puede colegirse que tanto en derecho civil como en administrativo es esa la teoría dominante*”. (Tamayo Jaramillo, J. (2013). Tratado de responsabilidad civil (Vol. I). Bogotá: Legis. P.393).

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Se agrega que, en todo caso ya sea producto de una acción o de una omisión, debe establecerse que la misma es el origen del daño, ya como condición adecuada o como imputación de la omisión, para poderse deducir responsabilidad fiscal respecto al presunto responsable, siendo imposible fallar en contra de este cuando tal elemento carezca de demostración.

ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS CESANTIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DODENTES AFILIADOS.

Se señaló que desde el Auto de Apertura No. 000117 de 29 de junio de 2022, es muy claro que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tardó **337 días** en aprobar el proyecto de resolución de reconocimiento y pago de cesantías de la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, contados desde la solicitud de pago de cesantías el 03 de mayo de 2016 hasta el 22 de septiembre de 2016, fecha en la cual el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aprueba el proyecto de Resolución de reconocimiento y pago de cesantías de la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA emanado de la Secretaría de Educación Municipal de Florencia, según se señala por el no cumplimiento de los términos establecidos para tal fin, contabilizados de la siguiente manera:

| TRÁMITE PAGO CESANTÍAS ¹⁶ | |
|---|--------------------------|
| HECHO | FECHA |
| Solicitud pago cesantías | 03 de mayo de 2016 |
| Secretaría de Educación envía proyecto al FOMAG por primera vez | 12 de mayo de 2016 |
| FOMAG niega por inconsistencia | 18 de mayo de 2016 |
| ¹⁶ Antecedente administrativo tramite solicitud pago cesantías | |
| Secretaría de Educación envía proyecto al FOMAG por segunda vez | 15 de junio de 2016 |
| FOMAG niega proyecto | 23 de agosto de 2016 |
| Secretaría de Educación envía proyecto al FOMAG por tercera vez | 22 de septiembre de 2016 |
| FOMAG aprueba proyecto (337 días extemporáneos) | 15 de agosto de 2017 |
| Secretaría de Educación emite Resolución No. 0655 | 06 de septiembre de 2017 |

Ahora bien, dada la situación presentada y de acuerdo a las versiones libres, se expidió el Auto No. 000222 de 28 de septiembre de 2023, por el cual se decretaron pruebas tanto a petición de parte como de oficio.

| Oficios | Contenido |
|--|---|
| SIGEDOC No. 2023EE0170551 de 3 de octubre de 2023 | La CGR solicitó al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y FIDUPREVISORA S.A., el trámite administrativo para el reconocimiento y pago de las cesantías a un docente, plasmada en el numeral 1.2.1. numeral primero a saber: |

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

| | |
|--|--|
| | <p>El trámite administrativo vigente para los años 2016 y 2017, señaló: La Directora de prestaciones económicas de la FIDUPREVISORA, en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG- da respuesta 03 de noviembre de 2023, a través de correo electrónico, remitiendo la información solicitada, radicado SIGEDOC No. 2023ER0209719, en la cual señaló lo siguiente:</p> <p>Rta/ El decreto No. 2831 de 2005, establecía un trámite de “dos vueltas”, para cada una de las solicitudes de cesantías presentadas por docentes, entre la Secretaría de Educación Certificadas y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG. Una primera vuelta implicaba la remisión del acto administrativo debidamente notificado para la segunda revisión de FOMAG y de encontrarse ajustado a la normatividad vigente, proceder a su pago, o en su defecto devolverlo para su corrección.</p> <p>El trámite prestacional de conformidad con el Decreto 2831 de 2005, debía surtir en un término máximo de 70 días hábiles contados desde la radicación de la solicitud ante la Secretaría de Educación para proceder con la expedición del acto administrativo de reconocimiento.</p> <ul style="list-style-type: none">• 15 días contados desde la radicación para que la Secretaría de Educación profiera proyecto de acto administrativo y lo remita a la entidad fiduciaria para impartir visto bueno y a su vez enviarlo a la Secretaría de Educación para proceder con la expedición del acto administrativo de reconocimiento.• 10 días para efectuar la notificación del acto administrativo de reconocimiento al titular del derecho y/o beneficiarios.• 45 días contados a partir de la notificación del acto administrativo de reconocimiento para su respectivo pago. <p>Igualmente se solicitó en el punto 1.1.3., numeral cuarto del oficio el Manual del procedimiento para reconocer el pago de las cesantías vigentes para los años 2016 y 2017.</p> <p>Es remitido el manual de procedimientos para el trámite de cesantías; y específicamente se procederá a analizar el manual que se encontraba vigente para el año 2016 y hasta el primero de septiembre de 2017; rango de tiempo, en el cual se surtió el trámite de verificación desde la primera radicación de la solicitud del trámite de la cesantía definitiva por parte de la docente CIELO MURILLO</p> |
|--|--|

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

| | |
|--|--|
| | <p>DE ARTUNDUAGA (03 de mayo de 2016), hasta la última radicación el 21 de septiembre de 2016, y la aprobación del proyecto por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el 15 de agosto de 2017.</p> <p>Se agrega que el cumulo de trámites relacionados con prestaciones económicas recibidas y remitidos por las entidades territoriales al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y en segundo lugar, la presentación de fallas en la plataforma tecnológica que dificultaba enviar los expedientes de forma digital y necesariamente se remitan de forma física.</p> |
|--|--|

*VERSIONES LIBRES

| | |
|---------------------------------------|---|
| GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLUOA | <p>24 de noviembre de 2022, señaló: “(...) para el régimen de cesantías y los términos son muy cortos dada la obligación o la responsabilidad dual que hay entre la Secretaría de educación y la fiduciaria la previsor a aparte allá en el momento en que yo estaba no se si FOMAG2, <u>manejaban unos sistemas totalmente arcaicos como el FOMAG1 FOMAG2, manejaban un sistema de cargue de expedientes que se llamaba el NUR y eso pues para una nómina de 350.000 docentes que existen a nivel nacional con las 96 SECRETARIA certificadas eso es algo que no está un poder reconocer ese tipo de prestaciones eso es algo que realmente impacta en todo momento el tema de reconocimiento prestacional (...)</u>”.</p> |
| WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA | <p>16 de enero de 2023, anota: “(...) una vez recibió el encargo de la Vicepresidencia saliente, mi gestión se enfocó en conocer el estado en que se encontraba el referido Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), lo cual demando, efectuar un análisis operativo, administrativo, financiero y legal, dentro del marco de mis competencias y el deber funcional que me era exigible, a efectos de orientar su gestión. (...).</p> <p><u>Es a partir del segundo semestre del 2017, que se da inicio a varias actividades encaminadas a estabilizar la operación del FOMAG, el cual contemplaba compromisos a corto mediano y largo plazo.</u></p> <p>(...) estando entre otras: Cambio tecnológico y/o fortalecimiento de los sistemas de información; Ajuste de la planta de personal del FOMAG; creación de centros de atención al usuario; Profesionalización de cargos; Creación y actualización de funciones; Se creo un área contable al interior del FOMAG; Se creo una</p> |

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

| | |
|--|--|
| | <p><i>oficina de apoyo jurídico dentro de FOMAG; Ajuste al grupo de defensa judicial”.</i></p> |
| <p>SANDRA VIVIANA CADENA MARTÍNEZ</p> | <p>22 de junio de 2023. “(...) me desempeñe como directora de prestación de afiliaciones y recaudo hasta el 15 de mayo de 2017, ahí paso dentro de la misma gerencia operativa del FOMAG, paso a ser directora de prestaciones económicas el 16 de mayo de 2017 hasta el 14 de agosto de 2017, prácticamente dos meses, encontrando que lo primero que llego a hacer pues era recibir el cargo, a conocer el personal y reitero hacer parte de estas mesas que eran la prioridad en esos momentos por la presidencia de Fiduprevisora para poder aumentar la Comisión Fiduciaria, comisión fiduciaria que fue aprobada en el año 2017, cierto para poder hacer los cambios tecnológicos fortalecimiento de sistemas, reitero se crean nuevas áreas, perdón como se autoriza la creación de un grupo de atención al ciudadano para atender las PQRS, la modificación y la contratación de personas para la mejora de los procesos y actualización de los procesos y procedimientos, <u>una mesa de ayuda tecnológica para atenderlas los aplicativos del FOMAG ya que como reposa y se solicitó mediante derecho de petición por la suscrita a la Fiduprevisora toda la matriz de riesgo (...) teniendo en cuenta las múltiples fallas en los aplicativos en la falencia (...) se crea una oficina de apoyo jurídico en la misma vicepresidencia, se hacen varios ajustes en la defensa judicial de Fiduprevisora (...)”.</u></p> |
| <p>AURA YINETH CORREA NIÑO</p> | <p>22 de junio de 2023. Administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Anotó: “(...) desde mi llegada al cargo, esto es, 10 de noviembre de 2016, emprendí una labor maratónica con miras a evitar posibles detrimentos patrimoniales en contra de la Entidad. Ello se expuso ampliamente en el acápite II de este escrito, destacándose que, para el 28 de diciembre de 2016, ya se tenía una estrategia clara, acciones y medidas a tomar para mejorar la oportunidad en el pago de prestaciones económicas del magisterio. Esta propuesta fue presentada ante el Consejo Directivo en su sesión de 28 de diciembre de 2016 y significo un avance muy importante hacia un nuevo FOMAG más moderno y eficiente. (...) se ha demostrado a su Despacho que para la época en que asumí el cargo como Gerente Operativa, se <u>encontró un FOMAG con serias dificultades estructurales y para la articulación y el intercambio de información con las Secretarías de Educación certificada, lo que llevaba incluso- a la imposibilidad de contar con herramientas tecnológicas que les imprimieran celeridad a los trámites de reconocimiento de prestaciones económicas (...)”.</u></p> |

La directora de prestaciones económicas de la FIDUPREVISORA en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG, da respuesta el 03 de noviembre de 2023, a través de correo electrónico,

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

remitiendo la información solicitada, radicado SIGEDOC No. 2023ER0209719, en la cual pese a que no remite información detallada de las vigencias 2016 y 2017 de las que se analizaran posteriormente, si evidencia el panorama existente frente a la problemática del pago tardío de las cesantías, señalando lo siguiente:

Rta/ El reconocimiento y pago de las cesantías se realizaba en gran medida y de tiempo atrás, de manera extemporánea (cerca del 80% de las solicitudes), excediendo los tiempos definidos por la Ley, lo que dio origen a reclamaciones para el pago de sanciones moratorias. Este trámite prevé la participación de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, responsables del reconocimiento de la prestación y de Fiduprevisora como administradora y vocera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, responsable del pago de las cesantías.

Para resolver dicha problemática se realizaron las siguientes acciones:



Se agrega que con la información anterior, se puede observar la existencia de una problemática nacional frente al pago tardío de las cesantías a los docentes, la cual se fue superando en los últimos años 2021 y 2022; evidenciándose una reducción significativa del fenómeno de la sanción moratoria, llegando incluso el equipo del FOMAG en el año 2022, a reducir los tiempos de extemporaneidad en el pago de las cesantías en un 100%.

Además se indica que en el Plan de Acción y Propuesta de Mejoramiento presentado en sesión de Consejo Directivo del FOMAG del 28 de diciembre de 2016, de las pruebas recaudadas se pone de presente la falta de personal suficiente que permitiera tramitar las solicitudes de prestaciones al interior de la entidad fiduciaria, en tal sentido señala el informe de gestión de la FIDUPREVISORA que, durante el segundo semestre de 2016 y primer semestre de 2017, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de prestaciones sociales del Magisterio FOMAG, participo en mesas de trabajo con el Ministerio de Educación en las cuales señala efectuó una revisión del clausulado integral del contrato fiduciario, con el fin de verificar su alcance costos en aras de dar cumplimiento a las obligaciones contractuales, lo cual dio lugar a la realización del Consejo Directivo No. 9 del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

en el cual se aprobó la modificación de la comisión fiduciaria, pasando de \$1.834,22 millones a \$4.583,33 millones mensuales, a partir del mes de junio de 2017.

De igual forma la FIDUPREVISORA afirma que, gracias a ese incremento permitió el fortalecimiento de la Estructura Organizacional de la Vicepresidencia Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la profesionalización de cargos, redistribución de la carga operativa y creación de áreas encaminadas a actividades de control y seguimiento de procesos los administrativos.

Se hacen cambios en la estructura organizacional, redistribución de la carga operativa, creación de áreas encargadas del control y seguimiento de procesos administrativos, e incrementando la planta de funcionarios de 98 a 105, distribuidos de la siguiente manera:

| ÁREAS | Estructura antes de la reforma | | | | | | | | | | NUEVA ESTRUCTURA | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|---------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|---------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|-------------|------------|
| | Directivo antes | Directivo Después | Ejecutivo antes | Ejecutivo Después | Profesional antes | Profesional Después | Técnicos antes | Técnicos Después | Auxiliar antes | Auxiliar Después | TOTAL ANTES | TOTAL | Directivo antes | Directivo Después | Ejecutivo antes | Ejecutivo Después | Profesional antes | Profesional Después | Técnicos antes | Técnicos Después | Auxiliar antes | Auxiliar Después | TOTAL ANTES | TOTAL |
| Vicepresidencia | 1 | 1 | - | - | 3 | - | 3 | 1 | 3 | | 10 | 7 | 1 | 1 | - | - | 3 | - | 3 | 1 | 3 | | 10 | 7 |
| Gerencia de Operaciones | 1 | 1 | - | - | 4 | - | 1 | | 3 | | 9 | 1 | 1 | 1 | - | - | 4 | - | 1 | | 3 | | 9 | 1 |
| Gestión de Afiliaciones, Recaudos y Pagos | 1 | 1 | 3 | 3 | 7 | 9 | 17 | 12 | 4 | 5 | 32 | 30 | 1 | 1 | 3 | 3 | 7 | 9 | 17 | 12 | 4 | 5 | 32 | 30 |
| Gestión de Prestaciones Económicas | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 10 | 12 | 12 | 2 | 28 | 20 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 10 | 12 | 12 | 2 | 28 | 20 |
| Gestión de Servicios de Salud y Medicina Laboral | 2 | 2 | 2 | 1 | 7 | 17 | 5 | 5 | 1 | | 17 | 25 | 2 | 2 | 2 | 1 | 7 | 17 | 5 | 5 | 1 | | 17 | 25 |
| Gestión Administrativa y Financiera | 1 | 1 | - | - | 1 | 8 | | 2 | | 2 | 2 | 13 | 1 | 1 | - | - | 1 | 8 | | 2 | | 2 | 2 | 13 |
| Dirección Jurídica y Contratación | - | 1 | - | - | | 1 | | 3 | | | - | 5 | - | 1 | - | - | | 1 | | 3 | | | - | 5 |
| Servicio al cliente | - | - | - | - | | 3 | | 6 | | | - | 9 | - | - | - | - | | 3 | | 6 | | | - | 9 |
| TOTAL | 7 | 8 | 7 | 6 | 25 | 41 | 37 | 41 | 23 | 9 | 98 | 105 | 7 | 8 | 7 | 6 | 25 | 41 | 37 | 41 | 23 | 9 | 98 | 105 |

Se implementaron los centros de atención a usuarios (CAU) con 22 funcionarios ubicados en las ciudades de Bucaramanga, Montería, Cali, Riohacha, Popayán, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Medellín, como se muestra a continuación:

| TIPO CAU | CIUDADES DE UBICACIÓN | No. DE BENEFICIARIOS Y % DE REPRESENTACIÓN A NIVEL NACIONAL |
|------------|---|--|
| CAU TIPO 1 | <ul style="list-style-type: none"> Bucaramanga Montería Cali | El 23% de la población usuaria que equivale a 192.174 de 836.833 afiliados. Atiende en promedio 27.966 trámites de PQR's |
| CAU TIPO 2 | <ul style="list-style-type: none"> Riohacha Popayán Ibagué Pereira | El 17% de la población usuaria que equivale a 145.358 de 836.833 afiliados. Atiende en promedio 27.294 trámites de PQR's |
| CAU TIPO 3 | <ul style="list-style-type: none"> Villavicencio | El 3% de la población usuaria que equivale a 27.109 de 836.833 afiliados. Atiende en promedio 2722 trámites de PQR's |
| REGIONALES | <ul style="list-style-type: none"> Bogotá Barranquilla Cartagena Medellín | El 49% de la población usuaria que equivale a 406.326 de 836.833 afiliados. Atiende en promedio 40.056 trámites de PQR's |

Así mismo hubo actualización de procesos y procedimientos, así como de Manuales de Funciones y Formatos, con el fin de estandarizar la operación e implementar las mejores

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

prácticas administrativas, se resalta la modificación del procedimiento²⁰ de fallos y sanción por mora vía administrativa, eliminando el proyecto de acto administrativo para el estudio y el acto administrativo para pago de los fallos debidamente ejecutoriados.

En el año 2017 se implementó un aplicativo denominado **CERTIGESTOR**, para dar al proceso digital, del que resalta la eliminación del trámite de envío físico en los expedientes, los cuales se remitirían por dicha herramienta, disminuyendo los tiempos de trámite de prestaciones, el trámite administrativo y el costo de envío físico, garantizando la trazabilidad en tiempo real del trámite de las prestaciones, y a través de dicho aplicativo se dio paso a la firma digital para el equipo de sustanciadores, con el fin de disminuir los tiempos en el estudio y pago de las prestaciones²¹.

Se afirma que en el año 2022, después de las medidas adoptadas se evidencia una reducción significativa del fenómeno de la sanción moratoria de esta manera: *“(...) se elimina el fenómeno de la sanción moratoria, y lo más importante, se logra prestar un servicio oportuno a los docentes afiliados al Fomag²²”*.

Por lo anterior no es posible decretar la existencia de una culpa grave o dolo en la gestión fiscal de los presuntos responsables como uno de los elementos de la responsabilidad fiscal en el presente proceso, por lo que no existe otra decisión que el Auto de Archivo.

Ahora bien, con miras a optimizar el procedimiento para el trámite de cesantías, en la respuesta dada por la FIDUPREVISORA a este órgano de control, señala la *“Simplificación legal del Trámite”*, es decir que, el Congreso de la República al aprobar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) Artículo 57, modificó el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, lo cual de acuerdo con el análisis realizado por la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones, es una de las causas que originaban el pago tardío de las cesantías, concluyendo lo siguiente:

“(...) el factor determinante lo explicaba el procedimiento previsto por el artículo 56 de la ley 962 de 2005, que establecía un trámite de dos vueltas, entre la Secretaria de Educación de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG (...)”.

Ante dicha situación, se trataba de optimizar y simplificar el trámite para el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías de los docentes afiliados al FOMAG, acercándolo al del resto de los servidores públicos y trabajadores del sector privado, dejándolo de “una sola vuelta”. Para el efecto, se propuso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la inclusión de una disposición que optimizara el procedimiento, lo que se tradujo en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

De esta manera se suprimió el requisito de envío del proyecto de acto administrativo por parte de las Secretarías de Educación para revisión por parte de la FIDUPREVISORA S.A. siendo

²⁰ Comunicados números 010 de fecha 01 de septiembre de 2017. 20 del 30 de noviembre de 2017 y 011 de 2018, expedidos por la Gerente Operativa del Fomag y Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Económicas.

²¹ Ver informe de gestión 2017 emanado de la FIDUPREVISORA como administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG.

²² Ver CD (folio 469). Oficio radicado SIGEDOC 2023ER0209719 de 3 de noviembre de 2023, emanado de la FIDUPREVISORA denominado “20231103_respuesta FISUPREVISORA Oficio 2023ER0209719”.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

exigible solamente la remisión del acto administrativo, definitivo, notificado y ejecutoriado para efectos del pago. Los plazos se mantienen igual. Esta simplificación de procesos de 2019, constituye un punto de inflexión para resolver la extemporaneidad.

En este orden de ideas no se presenta dolo ni culpa grave en la gestión fiscal de los mismos, ya que las pruebas recaudadas así lo demuestran, por lo que debe archivarse dando aplicabilidad al artículo 47 de la Ley 610 de 2000.

TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Lo accesorio sigue la suerte de lo principal, la decisión de archivo de la presente actuación también cobija a la compañía de seguros ALLIANZ, vinculada en virtud de la póliza multirriesgo No. 2188619 para la vigencia 2015-2018, expedida por la Compañía de Seguros ALLIANZ a favor de la FIDUPREVISORA S.A., expedida el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 05 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018, como tercero civilmente responsable, por lo que se ordenará su desvinculación.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.0. El Grado de Consulta

Se advierte que el grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una providencia de archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal proferido en contra de un implicado representado por defensor de oficio, proceda a modificar, confirmar o revocar dicha decisión, según sea el caso.

En consecuencia, el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión. Esta interpretación coincide plenamente con el postulado legal que regula la figura en comento, cuando establece de manera clara y perentoria que *“el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico”*, para que éste, dentro del mes siguiente profiera la respectiva decisión. La competencia constituye la capacidad jurídica que se obtiene por ministerio de la ley para cumplir una función administrativa, esto es, *“la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto”*, lo cual es, a su vez, elemento esencial del acto administrativo y manifestación del principio de legalidad.

El artículo 18 de La Ley 610 de 2000, dispone: GRADO DE CONSULTA:

*“Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta **cuando se dicte auto de archivo**, cuando el fallo sea sin responsabilidad o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión (...).”*

En relación con la finalidad de la consulta establecida en el Proceso de Responsabilidad Fiscal, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, precisó en el Concepto 1.497 de 4 de

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

agosto de 2003, con ponencia del consejero Flavio Rodríguez Arce, que: *“Mediante esta figura se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite. El objeto de Departamento de Amazonas. la consulta, precisamente, es lograr que tales decisiones definitivas sean revisadas, en el evento en que contra ellas no se interponga en tiempo el recurso de apelación, como ocurre con el grado jurisdiccional regulado por el artículo 184 del C.C.A.”* (...).

Sobre los alcances del grado de consulta, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha realizado una interpretación amplia cuando se trate del estudio y uso de esta figura jurídica por parte del superior jerárquico, quien deberá decidir sin limitación alguna sobre la providencia a consultar.

En ese sentido, resulta imperativo para la segunda instancia desatar el Grado de Consulta, teniendo presente la observación de la comisión material defraudadora del patrimonio público; la responsabilidad en la ejecución de la misma; la protección del ordenamiento jurídico – procesal y sustancial-; el acatamiento de los derechos y garantías fundamentales constitucionales y la defensa del interés público como garantía de la prevalencia del beneficio general.

La Corte Constitucional en la sentencia C-583/97, precisó que:

“...La consulta es un instrumento que permite al superior revisar la decisión dictada por el inferior con el fin de determinar si se ajusta o no a la realidad procesal y es acorde con la Constitución y la ley... Cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna...” (Subrayado del Despacho).

Ahora bien, en concepto No. 174 de 31 de agosto de 2017, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, al referirse a la naturaleza del grado de consulta, afirmó:

“La finalidad de la consulta, no es precisamente nueva en nuestro ordenamiento jurídico, ni siquiera en materia de control fiscal; siendo la misma en todas sus ramas: examinar de oficio y por mandato de la ley la decisión de primera instancia, para garantizar que se ajusta a derecho.

Cabe precisar que en los nuevos ordenamientos como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y Código General del Proceso. Esta figura ya no aparece regulada en forma expresa. (...).

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000, consagra los elementos de la responsabilidad fiscal, como son:

- ✓ Una conducta dolosa o gravemente culposa que tiene que ser atribuida a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.
- ✓ Un daño patrimonial al Estado.
- ✓ Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

De lo que se desprende, que única y exclusivamente se podrá endilgar Responsabilidad Fiscal, cuando concurren los tres elementos antes citados.

Conforme a los anteriores preceptos normativos y jurisprudenciales, el Despacho dando aplicación a los principios de la sana crítica y la lógica jurídica, procede a analizar, si existe mérito para proferir la Cesación y el Archivo del proceso a favor de los implicados y la desvinculación de SEGUROS DEL ESTADO, en calidad de Tercero Civilmente Responsable.

El Despacho procede a precisar que en virtud de lo estipulado en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, los elementos que integran la responsabilidad fiscal son: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores; por ello, iniciará el estudio del presente caso partiendo de la teoría del daño como elemento central y estructural de la responsabilidad que se analiza.

2.1. El Daño Como Elemento Central de la Responsabilidad Fiscal

En cuanto al daño como elemento indispensable de la responsabilidad fiscal, se concibe en términos específicos a partir del artículo 6 de la Ley 610 de 2000:

“... Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”

Igualmente, el daño como elemento central de la responsabilidad fiscal, tiene exigibilidad a partir de las siguientes características, esto es, que sea:

i). **Cierto**. Que haya certidumbre de existencia. Materialmente que exista en la realidad, no puede ser una mera elucubración o hipótesis. Se opone a la eventualidad, la cual no es resarcitoria; ii). **Personal**. Debe concretarse en una persona jurídica, considerada individualmente, lo cual no niega la posibilidad que un solo acto dañoso provoque perjuicios plurales, pero cada uno es individual para quien lo sufre; iii). **Directo**, siendo el menoscabo resultado de la actividad antijurídica del gestor fiscal directo e indirecto -aquel relacionado con la gestión fiscal-. Aunque tiene relación con el nexo de causalidad; iv). **Cuantificable**. Debe ser un detrimento tasable o valorado para efectos del resarcimiento. La tasación es económica, patrimonial. Al momento de pagar, se debe hacer integralmente por el infractor del ordenamiento jurídico, siendo del caso el daño emergente, lucro cesante e indexado, como lo dispuso la H. Corte Constitucional²⁴. Es como si la disminución económica nunca se hubiese presentado. Por último, v). **Anormal**. Se considera como la alteración disfuncional dentro del engranaje en

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

la utilización de los recursos, por las actuaciones anómalas de los funcionarios a título de culpa grave o dolo. Dichos requisitos deben operar de forma correlacional y no en calidad excluyente.

La certeza exige una realidad de existencia del daño, su plena demostración y una veracidad de menoscabo, entendiendo que el daño es cierto: <<cuando aparece evidencia que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público, Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos (...)>>²³. (negrilla fuera de texto).

Así las cosas, el daño en materia fiscal constituye el eje fundamental para establecer la responsabilidad fiscal, dado que, sin la producción y plena demostración de éste, no tiene razón de ser el ejercicio de la acción fiscal, cuando su naturaleza es resarcitoria al perseguir la compensación del daño ocasionado por el gestor fiscal.

En segundo lugar, para que se configure la responsabilidad fiscal se requiere la demostración de una conducta dolosa o gravemente culposa de quien ostenta la calidad de gestor fiscal o del que participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño fiscal, tal como lo prevé el modificado artículo 5 de la Ley 610 de 2000. Ello implica que el reproche culpabilidad, teniendo demostrado el daño patrimonial, le es imputable subjetivamente al gestor fiscal o quien, con ocasión de ella, genere directa o indirectamente un perjuicio patrimonial.

Toda atribución subjetiva de responsabilidad fiscal debe realizarse con plena observancia de los principios generales que rigen la actuación fiscal y de las condiciones legales que previó el legislador para el efecto, pues nótese que los artículos 3 y 48 de la Ley 610 de 2000 disponen que la imputación de responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a asegurar la realización de los fines esenciales del Estado, mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo de estos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

El artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 prevé que el grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será por dolo o culpa grave, cuya conducta solo es atribuible a una persona que realiza gestión fiscal con potestad funcional, reglamentaria o contractual, bien sea servidor público o un particular que, autorizado legalmente, despliegue acciones decisorias sobre los recursos de Estado, o que estén en su radio de acción, generadoras de un daño al patrimonio del Estado.

Ahora bien, el reproche fiscal únicamente puede ser atribuido al sujeto del que se pueda tildar la calidad de gestor fiscal y haya actuado con dolo, esto es, con la intención positiva de inferir injuria a los bienes del Estado, o con culpa grave, es decir, sin atender el deber objetivo de cuidado, bien sea por negligencia, imprudencia, imprevisibilidad e impericia, cuyos grados de culpabilidad se presumen en las circunstancias previstas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

²³ Contraloría General de la República, Oficina Jurídica. Oficio 0070QA de 15 de enero de 2001.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

En estos términos, toda acción o actividad generadora de responsabilidad fiscal por parte del sujeto cualificado, debe enmarcarse en el rango de dolo o culpa grave, verificando de cara al recaudo probatorio si la actuación obedeció a una infracción directa a la Constitución o la ley, a una inexcusable omisión, o una extralimitación en el ejercicio de las funciones, bien de agentes del Estado o de quienes ejecuten funciones públicas.

En tercer lugar, el último elemento que configura la responsabilidad fiscal, según lo prevé el artículo 5 de la ley 610 de 2000, se refiere al nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa-efecto, de manera que el daño sea el resultado de una acción u omisiva.

Esa relación de causalidad hace referencia a que la conducta desplegada por el gestor fiscal, o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, sea la causa directa del daño o haya contribuido para su consecución. En otras palabras, que el hecho doloso o gravemente culposo, sea el motivo *sine quo non* del perjuicio patrimonial del Estado.

Ello porque no todo daño patrimonial, ni toda conducta dolosa o gravemente culposa genera responsabilidad, ya que si no existe un vínculo consecuente entre estos factores no puede comprometerse la responsabilidad fiscal.

Lo anterior, para destacar que la razón jurídica de la acción fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es eminentemente reparatoria y resarcitoria, determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo o la culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo causalidad entre el daño y la actividad del agente, lo cual implica una atribución de responsabilidad subjetiva, respecto de aquel que cumple la gestión fiscal propiamente dicha, o de quienes actúan con ocasión de ésta u manejan directa o indirectamente recursos estatales.

3. DEL CASO CONCRETO

La presente investigación fiscal tiene origen en la Denuncia Ciudadana No. 2020-193899-80184-D (compulsa de copias) realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, en la que da a conocer el presunto daño patrimonial a los recursos del FOMAG.

Con Oficio No. 2021IE0029347 del 16/04/2021, el auditor de la AT 60 de 2020, traslada las actuaciones adelantadas como hallazgo administrativo a fin de que se dé inicio al trámite de Indagación Preliminar.

Conforme al formato de traslado del antecedente fiscal, se tienen como situación irregular, el pago de la sanción moratoria generada en la liquidación de cesantías definitivas de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, a quien le fue reconocida mediante sentencia judicial proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá en fallo de Primera Instancia, de fecha 25 de agosto de 2020 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado No.2018-00061-00.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Iniciaremos con el **concepto de Cesantías**²⁴.

Las cesantías son una prestación social consistente en el valor de un mes de sueldo por cada año de servicio continuo o discontinuo y proporcionalmente por fracciones de año laboradas.

Se trata sin duda de una figura jurídica que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, estableciéndose en un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro, en el caso del pago parcial de cesantías, permitir al trabajador y su familia satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda²⁵

La Corte Constitucional en sentencia C-823 de 2006, refirió a la naturaleza jurídica, significado e importancia de la cesantía como prestación social, así:

“La concepción sobre la naturaleza jurídica de esta prestación ha variado a través de las diversas legislaciones que han regido la materia. Así, conforme a la Ley 10 de 1934, que estableció este auxilio para los empleados del sector privado se le imprimió un carácter indemnizatorio que operaba por despido que no fuere originado en mala conducta o por incumplimiento del contrato, comprobados.

La Ley 6ª de 1945, extendió el auxilio de cesantías a los obreros pertenecientes al sector privado, y a todos los trabajadores oficiales de carácter permanente, manteniendo su carácter indemnizatorio.

La Corte Suprema de Justicia así lo entendió, en su momento, al reconocer el correlativo efecto sancionador para el empleador en caso de despido injusto: “Su razón de ser- del auxilio de cesantía- era en primer término la de estabilizar al trabajador en su cargo y aparece como una especie de sanción para el patrono que despidiera sin justa razón a su empleador”.

La Ley 65 de 1946, replanteo el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que este auxilio debe ser pagado cualquiera que fuese el motivo del retiro. De esta forma se despojó de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una prestación social. Este es el carácter que le atribuye el Decreto 2663 de 1950, mediante el cual se sancionó el Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por la Ley 141 de 1961, que en el capítulo VII regula el auxilio de cesantía, como un aparte del Título VIII, relativo a las “Prestaciones Comunes”.

(...)”.

Cesantías Definitivas:

²⁴ Fundamento Legal: Ley 6 de 1945 (art 17), Decreto Nacional 2567 de 1946, Ley 65 de 1946 (arts. 1 y 2), Decreto Nacional 1160 de 1947, Decreto Ley 1045 de 1978 (arts. 40, 42, 45 y concordantes), Ley 50 de 1990 (arts. 99, 102 y 104 y concordantes), Ley 244 de 1995, Ley 344 de 1996 (arts. 13 y 14), Ley 432 de 1998, Decreto Nacional 1582 de 1998, Decreto Nacional 1453 de 1998, Decreto Nacional 2712 de 1999, Decreto Nacional 1252 de 2000, Ley 1071 de 2006,

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-661 de 1997.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Se refiere al pago de una suma de dinero o auxilio monetario a que tiene derecho el docente afiliado al Fondo, al momento de producirse su retiro definitivo del servicio, por el tiempo o período laborado en la entidad nominador en la cual se hallaba vinculado.

Ahora bien, la Gerencia Departamental Colegiada del Caquetá, decreto con Auto No. 000222 de 28 de septiembre de 2023²⁶, pruebas a solicitud de los presuntos responsables AURA YINETH CORREA NIÑO, GIOVANNY ORLANDO BERNAL ULLUOA y HERNANDO FRANCISCOCHICA ZUCCARDI.

Igualmente de oficio solicitó a FIDUPREVISORA S.A., y al FONDO NACIONAL DEL MAGISTERIO -FOMAG: 1) El trámite administrativo para el reconocimiento y pago de las cesantías a un docente, determinando las etapas respectivas, los términos, los cargos responsables, vigente para los años 2016 a 2017; 2) Explicar por qué se presentaron demoras en el pago del reconocimiento y pago de las cesantías a los docentes, y que acciones ha realizado para mitigar esta situación (vigencia 2016-2017); 3) Solicitud de copia del expediente de reconocimiento y pago de cesantías de la docente Cielo Murillo Artunduaga identificada con cedula No. 2661437; 4) Trazabilidad del trámite realizado para la liquidación y el pago de cesantías definitivas de la Docente Cielo Murillo de Artunduaga identificada con cedula No. 2667347, señalando la fecha y responsable de cada una de las actuaciones desde la radicación de la solicitud de la sentencia hasta el pago de la sanción por mora por el pago tardío de la cesantía, identificando en especial los siguientes aspectos:

- 4.1. Fecha de la radicación del docente de la solicitud de la cesantía en la secretaria de educación.
- 4.2. Fecha en que la secretaria de educación radicó al Fomag la solicitud y fecha en que fue remitida al Fomag.
- 4.3. Mecanismo en que la Secretaría de Educación remitió la solicitud al FOMAG, si fue en físico, fecha que la empresa de correspondencia realizo entrega a la Fiduprevisora, número de guía y fecha en que Fiduprevisora, número de guía y fecha en que Fiduprevisora entrego al área de radicación con copia de planilla de recibido por el área de radicación de la dirección de prestaciones económicas del FOMAG.
(..).
- 4.12. Fecha de firma de nómina por el vicepresidente del FOMAG para el pago de la Nómina.
- 4.13. Fecha en la cual se puso a disposición los recursos en la entidad financiera para ser cobrado por el docente.
- 4.14. Favor indicar si el pago fue objeto de reprogramación, si la respuesta es positiva, favor indicar fecha de reprogramación de la nómina.
(..).
6. Señalar la Fecha en que fue remitida la sentencia, y fecha en que fue objeto de estudio, fecha en que fue pagado el fallo y el valor de este.

Así mismo se rechaza las pruebas documentales solicitadas por la presunta responsable AURA YINETH CORREA NIÑO y de la UNIÓN TEMPORAL MJM

La Directora de la Dirección de Prestaciones Económicas, MAGDA LORENA GIRALDO PARRA, con escrito Radicado No. 20231083003139231 de 2023-11-03T10:59:01 remite a la

²⁶ Siref-202309_auto que decreta pruebas_00.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Contraloría General de la República al Directivo Colegiado Ponente CESAR AUGUSTO CABRERA SILVA.

Ahondaremos en las pruebas de oficio, entre las cuales destacaremos las siguientes:

- 1. ¿Señalar el trámite administrativo para el reconocimiento y pago de las cesantías a un docente, determinando las etapas respectivas, los términos, los cargos responsables, vigente para los años 2016 a 2017?.**

Respuesta: Indica que el Decreto 2831 de 2005, establecía un trámite de “dos vueltas”, para cada una de las solicitudes de cesantías presentadas por docentes, entre la Secretaria de Educación certificadas y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG. Una primera vuelta implicaba la remisión del proyecto de acto administrativo proferido por la Secretaria de Educación para ser revisado por el FOMAG, y la segunda, implicaba la remisión del acto administrativo debidamente notificado para la segunda revisión de FOMAG y de encontrarse ajustado a la normatividad vigente proceder a su pago, o en su defecto devolverlo para su corrección.

El trámite prestacional de conformidad con el Decreto 2831 de 2005 debía surtirse en un término máximo de 70 días hábiles contados desde la radicación de la solicitud ante la Secretaria de Educación respectiva término que se encuentra dividido de la siguiente forma:

-15 días contados desde la radicación para que la Secretaria de Educación profiera proyecto de acto administrativo, lo remita a la entidad para impartir visto bueno y a su vez enviarlo a la Secretaria de Educación para proceder con la expedición del acto administrativo de reconocimiento.

-10 días para efectuar la notificación del acto administrativo reconocimiento al titular del derecho y/o beneficiarios.

-45 días contados a partir de la notificación del acto administrativo de reconocimiento para su respectivo pago.

- 2. ¿Explique por qué se presentan demoras en el pago del reconocimiento y pago de las cesantías a los docentes, y que acciones ha realizado para mitigar esta situación?**

Respuesta: El reconocimiento y pago de las cesantías se realizaba en gran medida y de tiempo atrás, de manera extemporánea (cerca del 80% de las solicitudes), excediendo los tiempos definidos por la Ley, lo que dio origen a reclamaciones para el pago de sanciones moratorias. Este trámite prevé la participación de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, responsables del reconocimiento de la prestación, y de Fiduprevisora como administradora y vocera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, responsable del pago de las cesantías.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Agrega que las acciones para resolver la problemática del pago tardío de las cesantías fueron:

- **Primer semestre 2019:** Simplificación legal del trámite²⁷.
- **Primer semestre 2020:** Inicio Modernización Tecnológica²⁸.
- **Segundo Semestre 2021:** Automatización.
- **Primer Semestre 2022:** Estabilización
- **Segundo Semestre 2022:** Cobertura al 100%

*En cuanto a la fecha de remisión por la directora de prestaciones económicas a la dirección de afiliaciones para el pago de la prestación. Efectuando las validaciones fue efectuado el 25 de octubre de 2017 por la directora de prestaciones económicas de la época Ketty Leal Maldonado a la directora de afiliaciones y recaudos de la época Andrea Gómez.

*Fecha de firma de nómina por el vicepresidente del FOMAG para el pago de la Nómina. Efectuando las validaciones de la época Letty Leal Maldonado a la directora de afiliaciones y recaudos de la época Andrea Gómez.

*Fecha en la cual se puso a disposición los recursos en la entidad financiera para ser cobrado por el docente para atender lo solicitado se adjunta certificación de pago con los criterios solicitados.

*Indicar si el pago fue objeto de reprogramación, si la respuesta es positiva, favor indicar fecha de reprogramación de la nómina. Para el trámite de la referencia **no se registra reprogramación por inoportunidad en las gestiones de cobro.**

Si revisamos la respuesta se puso determinar que se habla es de las acciones para resolver la problemática del pago tardío de las cesantías, y se hace referencia al primer semestre del 2019, primer semestre del 2020, segundo semestre del 2021, primer semestre del 2022 y segundo semestre de 2022

Se dio inicio a varias actividades encaminadas a estabilizar la operación del FOMAG, como se enumeran en la versión libre el señor **WILLIAM EMILIO MARIÑO ARIZA**, una vez recibió el encargo de la Vicepresidencia saliente, afirma el cambio tecnológico y/o fortalecimiento de los sistemas de información; ajuste de la planta de personal del FOMAG, creación de centros de atención al usuario, profesionalización de cargos, creación y actualización de funciones, la creación de un área contables al interior del FOMAG, así como una oficina de aporte jurídico dentro de FOMAG y ajuste al grupo de defensa judicial.

Igualmente en respuesta con radicado No. 20251083000195761 de 2025-01-16T12:-:40:49 destino CGR de la Dirección de Prestaciones Económicas CARLOS GILDARDO CORTES ACUÑA, Jefe de Dependencia de la Dirección de Prestaciones Económicas de la

²⁷ Ley del Plan Nacional de Desarrollo -Artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, orientada a modificar el artículo 56 de la Ley 962 de 2005.

²⁸ Suministro de una herramienta automatizada

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

FIDUPREVISORA, solicito sea remitido *“la consulta pendiente en la cual se iba a informar al ente de control si frente al trámite de la cesantía definitiva objeto de consulta fueron reportadas inconsistencia para el cargue y radicación de esta, de igual informe a la fecha no se ha remitido el informe correspondiente una vez adelantadas las gestiones”*.

Rta/ Al efectuar las validaciones correspondientes se indica que no se obtuvo información si se presentó inconsistencias para el cargue y radicación del trámite de la cesantía definitiva reconocida y pagada a la docente Cielo Murillo de Artunduaga, por lo anterior no hay lugar a remitir información adicional a este numeral al ente de control.

Ahora bien, dada la volumetría a partir del 2016 el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, realizó distintos planes enfocados a optimizar la gestión con respecto al reconocimiento de prestaciones económicas, en dicho archivo se observó variables como volumetría, eficiencia y efectividad. Se afirma que la eficacia de esa herramienta²⁹ permitió monitorear y a su vez ejercer control a los procesos, permitiendo mayor control en la operación en tiempos y movimientos, actualización de bases de datos y reducción de tiempos en trámite de radicaciones.

Igualmente el 1 de junio de 2017, se llevó a cabo el lanzamiento del aplicativo FOMAGMÓVIL, como nuevo punto de contacto con usuarios y beneficiarios de FOMAG, favoreciendo y facilitando la consulta de la información, lo que permitía la actualización y verificación permanente de las bases de datos. Así mismo la implementación del aplicativo CERTIGESTOR (proceso digital) para reducir tiempos en el estudio y pago de las prestaciones.

Posteriormente el **18 de agosto de 2017**, se remite estudiada y aprobada a la Secretaría de Educación de Florencia para notificación.

El 18 de agosto de 2017 se envió estudiada y aprobada a la Secretaría de Educación de Florencia para notificación.

El 21 de septiembre de 2017 se recibió nuevamente la solicitud de reconocimiento y pago en FIDUPREVISORA con el respectivo acto administrativo y notificación a la docente.

El 9 de octubre de 2017 la orden de pago fue recibida por la coordinación de novedades de nómina. El 19 de octubre de 2017 fue aprobada para pago.

El 24 de octubre de 2017 fue remitida a la coordinación de nómina evidenciándose como fecha posible de pago el 26 de octubre de 2017.

El 30 de octubre de 2017, se emite comprobante de pago del Banco BBVA sucursal Florencia, finalizando con ello el proceso de pago.

El 15 de noviembre de 2017, la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, presentó derecho de petición a través del cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción por mora.

²⁹ Tablero.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

Afirma que no obtuvo respuesta, pero no hay constancia de la solicitud, ni radicación de la petición en FIDUPREVISORA.

El 21 de marzo de 2018, la señora MURILLO DE ARTUNDUAGA. Impetró acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El 28 de agosto de 2018, se recibió en FIDUPREVISORA la sanción por mora.

El 25 de agosto de 2020, el Tribunal Contencioso Administrativo de Caquetá 25/08/2020. Fallo de Primera Instancia. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado No. 2018-00061-00, ordena el pago de la sanción moratoria por el período comprendido entre **el 17 de agosto de 2016 y el 29 de octubre de 2017**.

La Alcaldía de Florencia mediante Resolución No. 0655 de 6 de septiembre de 2017, reconoce y ordena el pago de una cesantía definitiva a un docente nacionalizado CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, con cédula No. 26.617.437 la suma de CIENTO CINCO MILLONES DOSCIENTOS DOS MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$105.202.800,00), como cesantías definitivas a que tiene derecho por sus servicios prestados como docente nacionalizada.

Como ya se le había cancelado por concepto de anticipo de cesantías parciales ya pagadas, queda un saldo liquido de OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$82.350.466,00), que serán cancelados por la Fiduciaria La Previsora S.A., según acuerdo suscrito entre la Nación y esta entidad CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA. Se le notifica personalmente de la Resolución No. 0655 de 6 de septiembre de 2017, emanada del Despacho de la Secretaría de Educación Municipal, por la cual se reconoce y ordena el pago de una Cesantía Definitivas.

El apoderado de la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, doctor PABLO ARMANDO SALINAS DÍAZ, pasa derecho de petición el **15 de noviembre de 2017** al Secretario de Educación Municipal y/o Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando el reconocimiento y pago de la correspondiente sanción por mora en el pago de las cesantías definitivas de su representada.

El 25 de agosto de 2020, el Tribunal Contencioso Administrativo de Caquetá, Fallo de Primera Instancia. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado No. 2018-00061-00, ordena el pago de la sanción moratoria por el período comprendido entre **el 17 de agosto de 2016 y el 29 de octubre de 2017**, ordenando a la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocer y pagar a favor de la señora Cielo Murillo de Artunduaga, **la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas**, consistente en un día de salario por cada día de retardo, en el periodo comprendido entre el 17 de agosto de 2016 al 29 de octubre de 2017. Sentencia debidamente ejecutoriada, según constancia secretarial del Tribunal Administrativo de fecha 2 de octubre de 2020.

Se relaciona el Oficio SIGEDOC No. 2020EE0130634 de 26 de octubre de 2020, en el cual la Directora de Vigilancia Fiscal -Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO, traslada por

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

competencia solicitud código 2020-193868.82111-SE. Radicado 2020ER0106133 de 16 de septiembre de 2020, en el cual de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remite para lo de su competencia 1 archivo electrónico que contiene la documentación relacionada con el tema, donde solicitan se investigue la responsabilidad fiscal de la Nación Ministerio de Educación Nacional- MEN /Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG. Lo anterior, como consecuencia de la morosidad en el pago de las cesantías definitivas reclamadas por la señora CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, entre otras.

Posteriormente con Oficio SIGEDOC No. 2020EE0138410 de 6 de noviembre de 2020³⁰, la Directora de Vigilancia Fiscal, Contraloría Delegada para el Sector de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte CAROLINA SANCHEZ BRAVO, le da respuesta al Tribunal Administrativo de Caquetá-Sala Cuarta donde solicitan la investigación fiscal a que haya lugar y donde se solicita dar cumplimiento a lo dispuesto en el Resuelve de la sentencia de fecha 25/08/2020, para que se adelante investigación fiscal por posible detrimento patrimonial causado por la mora en el pago de las cesantías definitivas reclamadas por CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA. Se le da respuesta afirmando que la CGR **no puede intervenir** en los procesos administrativos de sus entes vigilados atendiendo lo que exige el artículo 267 de nuestra Constitución Política (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019), al indicar: *“El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará 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. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control (...)”*. (subrayado fuera de texto).

Así mismo anotó:

“(...) En otra oportunidad y en concordancia con lo anterior, el Consejo de Estado indicó que:

*“De acuerdo con la naturaleza de la acción de repetición, **resulta irrelevante el origen de la obligación**, esto es si fue mediante sentencia judicial, conciliación, transacción, etc., o si fue con ocasión o no de gestión fiscal, **toda vez que el fundamento de la acción de repetición es el daño que se ha causado a un tercero con la conducta calificada de un agente estatal (...)**”³¹* (negrilla fuera de texto).

Respecto al caso en concreto de las providencias que nos ocupan, para que se investigue la responsabilidad fiscal de la Nación Ministerio de Educación Nacional-MEN / FOMAG, con ocasión de las condenas impuestas en las cuales se ordena la sanción moratoria debido al pago extemporáneo de las cesantías de los demandantes; la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República estableció en Concepto 2015IE0121200 de 24 de diciembre de 2015, que “(...) una es la acción de repetición que puede proceder por la conducta del agente del Estado con ocasión de una condena judicial y otra aquel que pueda derivarse también por el no pago oportuno de la

³⁰ Rta Tribunal Administrativo de Caquetá-Sala Cuarta Oficio SIGEDOC No. 2020EE0138410 de 6 de noviembre de 2020- Folios 153 a 158 del expediente.

³¹ Consejo de Estado

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

misma, pero en todo caso al tratarse de una sentencia judicial, lo procedente es la acción de repetición (...).

(...).

Sobre el tema del daño, la Corte Constitucional en la Sentencia Su-620 de 1996, indica que “Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquel ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud (...).”

Por lo anterior y en atención a la normativa y jurisprudencia señaladas, no procede el ejercicio de la gestión fiscal por parte de esta Entidad, pues debe en primer término dilucidarse la existencia de un detrimento patrimonial o la ocurrencia de un daño, para que la intervención de la Contraloría General de la República sea viable.

Por tanto y tal como se indicó, de conformidad con lo analizado, debe producirse la acción de repetición por parte de las entidades condenadas si a ello hay lugar.

En consecuencia, daremos traslado de su comunicación al Ministerio de Educación Nacional-MEN y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FIDUPREVISORA S.A., con radicado 2020EE0130634 de 26/10/2020 y 2020EE0130642 de 26/10/2020, entidades competentes para conocer del asunto (Adjunto oficios).

Finalmente, con este oficio damos por contestado su requerimiento y este Despacho ordena el archivo del mismo y el registro respectivo en el sistema de participación ciudadana SIPAR no sin antes agradecer su comunicación”.

Ahora bien, FOMAG, mediante Radicado No. 20220172798521 de 16 de noviembre de 2022³², allega la información solicitada al Gerente Departamental del Caquetá, donde afirmó:

En el punto donde se ordena certificar que funcionarios estuvieron a cargo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado No. 2018-00061-00, adelantado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá y que se relaciona con la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA.

Rta/ El análisis y estudio de viabilidad jurídica del fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá de fecha **25 de agosto de 2020** (ordenó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la inoportunidad en el pago de la Resolución No. 655 de fecha 6 de septiembre de 2017, a través del cual fue reconocida cesantía definitiva por la Secretaría de Educación de Florencia a favor del docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, adelantado por el funcionario GUILLERMO ANGEL MUÑOZ QUINTERO, profesional IV. Vinculado por la empresa de servicios temporales.

Como resultado del análisis fueron tenidas en cuenta las siguientes consideraciones:

³² Cuaderno Principal No. 2_2021-38822 Florencia-20221121 _rta información 2022Er013679_prf_2021-38822 (262) cd.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

- a. Reclamación administrativa previa- (derecho de petición) por parte de la docente CIELO MURILLO DE ARTUNDUAGA, por la inoportunidad en el pago de la Cesantía Definitiva reconocida mediante Resolución 655 de fecha 6 de septiembre de 2017, por la Secretaría de Educación de Florencia.
- b. La reclamación administrativa de la referencia fue pagada por el período comprendido entre el 25 de agosto de 2016 al 26 de octubre de 2017, para un total de cuatrocientos veintidós (422) días por un valor total de cuarenta y siete millones ochocientos setenta y cinco mil seiscientos ocho pesos (\$47.875.608), en la entidad bancaria BBVA Florencia el 15 de febrero de 2019, dinero que fue cobrado oportunamente por la titular del derecho dado que no se registra reintegro a la entidad por no cobro.
- c. Posteriormente la señora MURILLO a través de apoderado demandó en proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando (nuevamente) como pretensión el pago de sanción por mora en razón a la inoportunidad en el pago de la Cesantía Definitiva reconocida por la Secretaría de Educación de Florencia mediante Resolución No. 0655 de fecha 6 de septiembre de 2017.

Así las cosas y en razón a la demanda impetrada para el caso de la referencia el Tribunal Administrativo de Caquetá profirió sentencia de fecha 25 de agosto de 2020 cuya parte resolutive ordenó: *“(...) el restablecimiento consistente en el pago de la sanción moratoria, correspondiente a un día de salario por cada día de incumplimiento, por el tiempo que transcurrió entre el 17 de agosto de 2016 día siguiente al vencimiento de los 45 días a la firmeza del acto administrativo de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas solicitadas por la demandante- hasta el 29 de octubre de 2017, día anterior a la fecha en la que se hizo el pago efectivo de las cesantías lo que equivale a 433 días de mora en el pago de las cesantías”.*

Así mismo se agrega que desde la Coordinación de Nómina el técnico de nómina de pagos que adelantó las gestiones correspondientes para la ejecución del pago de la sanción moratoria en instancia administrativa fue realizada por la exfuncionaria LUISA FERNANDA MORELOS, en calidad de técnico 2 de nómina, vinculada por empresa de servicios temporales.

Cabe resaltar que frente a los funcionarios intervinientes en el trámite del pago de la sanción moratoria en instancia administrativa se adjuntan copia de Cédula de ciudadanía, contrato de trabajo, certificación de tiempo de servicios y salarios, hojas de vida y bienes y rentas de la función pública, información remitida por la Gerencia de Talento Humano de la entidad para lo pertinente.

Igualmente se relaciona el Oficio de respuesta No. 2016-EE-178569 REFERENCIA, Requerimiento Plan de Acción-Consejo de Estado y en el cual se responde:

En atención al traslado realizado por su Despacho el día 04 de enero de 2017 y en virtud de los compromisos adquiridos en el Comité realizado el día 15 de diciembre de 2016, me permito remitirle el Plan de Acción y Propuesta de Mejoramiento presentado en sesión de Consejo Directivo del

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

FOMAG del 28 de diciembre de 2016, realizado entre la Gerencia Operativa del FOMAG y la Vicepresidencia Jurídica, y en el que se presentaron como planes de mejoramiento los siguientes:

Para el caso de la Gerencia Operativa, se propusieron varias alternativas con las que se considera, se mejoraría la oportunidad en el pago de prestaciones económicas a los docentes y son:

RADICACIÓN DE EXPEDIENTES SET:

Fortalecimiento en el recurso humano:

- Personal de tiempo completo y de medio tiempo, dando cobertura en todas las SET.

- Mejoramiento en el proceso de Digitalización:

- Digitalización con valor probatorio

- Además de los expedientes, serán digitalizadas las hojas de revisión y órdenes de pago, lo que redundará en optimización de tiempos.

- Se tendrán firmas digitales en 95 SET para expedientes y órdenes de pago.

• **SUSTANCIACIÓN**

v Fortalecimiento del recurso humano:

- Creación de un equipo especial para estudio de cesantías parciales y definitivas.

◁ *Soporte técnico:*

- Mesa de ayuda 7 días x 24 horas.

V Revisión normativa:

- Con apoyo del MEN se buscará la modificación del Decreto 2831 de 2005.

◁ *Capacitación y asistencia técnica:*

- Una vez aprobados los contenidos de la herramienta e-learning, se fortalecerá la capacitación y asistencia técnica tanto al grupo de sustanciación como a las SET.

(...)

Con la misma finalidad, por parte de la Vicepresidencia Jurídica, se plantearon una serie de propuestas que contribuirán a las ya planteadas por parte de la Gerencia operativa, y son las que a continuación se relacionan:

IDENTIFICACIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL DEL FOMAG RESPECTO DE CESANTIAS:

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

(...).

- **IMPLEMENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO - TRÁMITES ADMINISTRATIVOS**

◁ *Propuesta de reconocimiento administrativo de la Sanción Moratoria, con la simple reclamación del docente, de conformidad con los lineamientos del Consejo de Estado.*

Retomar el tema de la conciliación de estos asuntos en audiencias prejudiciales o en la primera audiencia de trámite.

Así mismo con el fin de realizar la implementación de los correctivos que mitigaran esta problemática sobre el pago tardío de las cesantías existente para la época a nivel nacional se expedieron entre otros los Comunicados Nos. 010 de fecha 01 de septiembre de 2017, 20 del 30 de noviembre de 2017 y 011 de 2018, se trae a colación el primero de ellos (Comunicado 010 de 2017³³) el cual fue expedido por la Gerente Operativa del Fomag y Vicepresidente del Fondo de Prestaciones Económicas, y dirigido a las Secretarías de Educación Certificadas, cuyo asunto corresponde a los “Procedimientos Cesantías, Fallos Judiciales, **Sanción por mora**”, estableciendo los cambios para el trámite de radicación, estudio y pago de fallos judiciales y sanción, de la siguiente manera:

1. Procedimiento de Fallos Judiciales

“(...) 2. PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE UNA SANCIÓN POR MORA

Con el fin de no incurrir en pagos por concepto de indexación, intereses y costas o agencias en derecho, se procederá al reconocimiento de la sanción por mora de manera administrativa, por lo que las secretarías certificadas, deberán:

Una vez la secretaria de educación notifique el acto administrativo que reconozca la cesantía parcial o definitiva, deberá enviar la orden de pago al FOMAG para el respectivo ingreso en nómina.

El área de pagos una vez ingresada en la nómina la prestación económica, cesantía parcial o definitiva, remitirá el expediente nuevamente al área de sustanciación.

El área de sustanciación verificará si procede o no el pago de sanción por mora y remitirá la liquidación a la Secretaria de educación respectiva para que emita acto administrativo y lo notifique al docente.

En firme el acto administrativo que reconoce la sanción por mora la Secretaria de educación deberá remitirla nuevamente al área de pagos para la inclusión en nómina.

³³ Documentos Soporte 1.1.1. comunicado No. 010 vía administrativa.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

De no proceder el reconocimiento de sanción por mora la Secretaria de Educación deberá realizar acto administrativo argumentando la negativa y notificarla al do-cente.

Anexo: Relación de documentos que se deben aportar dependiendo de la prestación.

Igualmente de acuerdo al Plan de Acción y propuesta de Mejoramiento presentado en sesión de Consejo Directivo del FOMAG del 28 de diciembre de 2016, se destaca la falta de personal suficiente para el trámite de las solicitudes de prestaciones al interior de la entidad fiduciaria.

Además se implementó la planta de funcionarios de 98 a 105, así mismo los centros de atención a usuarios (CAU) con 22 funcionarios. Así mismo hubo actualización de procesos y procedimientos, como manuales de funciones y formatos, modificación del procedimiento de fallos y sanción por mora vía administrativa, eliminándose el proyecto del acto administrativo para el estudio y el acto administrativo para pago de los fallos debidamente ejecutoriados.

Es implementado en el año 2017 el aplicativo CERTIGESTOR, para dar paso al proceso digital (eliminándose él envió de los expedientes en físico). En los años 2016 y 2017, no existían sistemas de información integrados por lo que se inició el proyecto de renovación tecnológica por parte de la Gerencia de Tecnología e Información.

En el informe de Gestión de FOMAG vigencia 2017, en el punto denominado RETOS 12.2., se desarrolló e implemento de un software que integra los sistemas NURF, FOMAG, CERIGESTOR, PEOPLE, HUMANO XX, aplicativos que se enlazan y no se requiere operatividad manual.

La Secretaria General de Min-educación CLARA INÉS PÁEZ JAIMES³⁴, manifiesta que en atención a la petición de información sobre el procedimiento de reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes estatales afiliados al Fondo Nacional Prestacional Sociales del magisterio (FOMAG), cuya administración y vocería es ejercida por la Fiduprevisora S.A., en virtud del contrato de fiducia mercantil protocolizado por escritura pública 083 de 1990:

"(...) Fue a partir de las demandas presentadas, que se exigió se diera aplicación al régimen de los docentes, de la sanción moratoria dispuesta a favor de los demás servidores públicos. Esto dio lugar a que, por vía jurisprudencial, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional resolvieran unificar el régimen de reconocimiento y pago de cesantías de los docentes con el de los servidores públicos contemplado en la Ley 1071 de 2006, por considerar que el "régimen general de los servidores públicos a los docentes oficiales en materia de sanción moratoria resulta ser la condición más beneficiosa y, en esa medida, la que se adecua mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales, particularmente, al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la constitución"³⁵.

³⁴ Referencia: MEN 2020-ER-334554 y CGR 2020-EE-161597.

³⁵ Al respecto, las sentencias T-638 de 2017, T-198 de 2018, las sentencias de unificación Su-336 de 2017, SU-098 de 2018 y la SU 332 de 2019 de la Corte Constitucional, adicionalmente del Consejo de Estado la sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007 (Rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01 (IJ). C.P. Jesús María Lemos Bustamante). LA 032-2016 y la SE-SUJ-SII-012.2018 de 18 de julio de 2018.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

(...) se generó además que por vía de sentencia judicial se ordenara en un número de casos considerable, el pago de la sanción por mora contemplada por la Ley 1071 de 2006, pese a que los tiempos y las condiciones administrativas de los entes territoriales y la sociedad fiduciaria estaba concebidos para emitir una decisión de reconocimiento en el doble del tiempo (30 días) y sin ningún límite para el pago de la prestación.

*A esto se sumó que, al ordenarse el pago de la sanción moratoria con cargo a los recursos del FOMAG, la Fiduprevisora S.A., para honrar los mandatos de las sentencias judiciales, tanto contenciosas como de tutela, tuviera que pagar la sanción, **aun pese al déficit que normalmente afrontaba para el pago de cesantías y que debía tratar de subsanar a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la siguiente vigencia.***

*Por otra parte, el FOMAG debió asumir con cargo a **sus recursos el pago de las sentencias** que ordenaron el reconocimiento y pago de la sanción por mora, **pese a que sus ingresos se debían destinar únicamente al pago de prestaciones sociales**, resolver ahora las solicitudes de cesantías en la mitad del tiempo que tenía concebido para el efecto, y pagar en 45 días, pese a que no tenía término para la cancelación de la prestación, sumado al incremento de todas las demandas, tutelas y peticiones para que se pagara la sanción, así como el incremento de peticiones de cesantías que no podían reconocerse en la forma y plazo de la Ley 1071 de 2006.*

(...).

En desarrollo del reconocimiento y pago de prestaciones sociales del Magisterio, especialmente en materia de cesantías, se evidenció que los términos dispuestos en el mencionado decreto podían corresponder o no a los tiempos efectivamente empleados para el estudio de las prestaciones económicas, pues ello obedece a la especialidad y situaciones fácticas que se presenten en cada una de ellas, así como la gestión por parte de los dos actores en el proceso, que de una u otra manera inciden en que se diera respuesta en los 15 días referidos por la Ley 1071 de 2006.

Lo cierto es, que el trámite establecido para el reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas de los docentes, no se compadecen con los tiempos que se toman las entidades territoriales y la sociedad fiduciaria para el reconocimiento y pago de la prestación, generando en consecuencia la causación de la sanción por mora; sanción, que (hasta la expedición de la Ley 1955 de 2019) se pagaba con cargos a los recursos de FOMAG, pese a que estos sólo estaban programados para el pago de prestaciones sociales.

(...)"

Por lo anterior es razón suficiente para desacreditar el daño investigado, siendo el elemento primordial para determinar la responsabilidad fiscal, por lo que la consecuencia inmediata, es el archivo de la actuación, tal como lo concluyó la Gerencia Departamental.

Ante pago de orden judicial. No procede acción fiscal. Esto para indicar que la responsabilidad que dimana del pago a que queda sujeto un ente público en razón de una condena judicial no es encausable por el cauce del proceso de responsabilidad fiscal que tramitan las Contralorías, sino a través de **la acción judicial de repetición.**

Lo anterior cobra relevancia en este asunto, dado que los hechos objeto de investigación y por los cuales fue iniciada la presente acción fiscal, direccionaron la existencia de un presunto daño patrimonial surgido de un pago ordenado de la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO para dar

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

cumplimiento a una orden judicial que emitió el Tribunal Administrativo del Caquetá. De ahí, que si al parecer se estructuraba un perjuicio al erario por ese pago judicial, lo procedente no debió ser dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal para perseguir tales recursos, sino repetir contra los mismos a través de la acción de repetición, siendo ese el orden de las cosas.

En Concepto CGR -OJ-019 de 21 de febrero de 2022, afirmó: “5.3. *El medio de control de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal son dos (2) figuras autónomas de reparación patrimonial, en donde su aplicabilidad depende del origen de esta, es decir el fundamento del hecho generador y <*

Así mismo, en Concepto CGR-OJ-091 de 4 de junio de 2024, en la parte de las conclusiones prescribe:

*“5.2. La Oficina Jurídica de la CGR mediante Concepto CGR-OJ.021-2023, señaló que: “la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal no son simultáneos ni concomitantes, toda vez que se tramitan frente a situaciones distintas, resultando su aplicación excluyente. Sentido bajo el cual se mantiene el criterio expresado en los últimos conceptos que sobre esta temática ha proferido esta Oficina. (...). **No obstante, tratándose de la protección de recursos públicos el no ejercicio del derecho-deber de la acción de repetición debe ser comunicado a la autoridad disciplinaria. Por lo cual resulta pertinente que, en los procesos auditores la Contraloría General de la República levante el correspondiente hallazgo de índole administrativo y disciplinario, dando traslado del mismo a la autoridad disciplinaria**”.* (negrilla y subrayado fuera de texto).

DECISIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y razones legalmente expuestas en este proveído, la Contralora Delegada Intersectorial 5 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

R E S U E L V E

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR el Auto No. de Archivo No. 000056 de 31 de marzo de 2025 del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80183-2021-38822 a favor de los implicados y hacerlo extensivo a la Compañía de Seguros ALLIANZ, NIT. No. 8600261825, Póliza No. 2188619-Fecha de expedición el 15 de septiembre de 2015. Vigente desde el 5 de septiembre de 2015 hasta el 21 de febrero de 2018. Cobertura de Juicios Fiscales (sin información de deducible ni valor asegurado), pero teniendo en cuenta que no debió darse apertura al proceso de responsabilidad fiscal para perseguir tales recursos, sino repetir contra los mismos a través de la acción de repetición. Tal como se manifestó en el presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: La Secretaría Común de la Gerencia Departamental de Caquetá, notificará la presente providencia mediante Estado fijado en la página Web de la Contraloría General de la República y la comunicará por correo electrónico a los implicados y/o su apoderado, y a la Compañía de Seguros ALLIANZ, en calidad de Tercero Civilmente Responsable de conocer sus direcciones y haberlo así autorizado, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG. GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAQUETÁ. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80183-2021-38822.

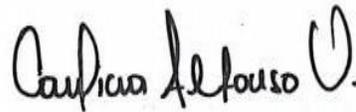
AUTO No. 582 DEL 5 DE MAYO DE 2025

De requerir copia del proveído, los sujetos procesales deberán solicitarla al correo electrónico responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO: Por el sistema de información de Responsabilidad Fiscal- SIREF,- realizar los respectivos registros y trasladar el expediente a la Gerencia Departamental Colegiada de Caquetá para lo de su competencia, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. RG-ORG-0036-2020 de junio 17 de 2020, de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE



DIANA CAROLINA ALFONSO VILLARREAL

Contralora Delegada Intersectorial No.5
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Sustanció: Nydia Yanneth Parrado Forero
Profesional URF-2