

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**FIDUCIARIA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. –
FIDUCOLDEX
Vigencia 2020 y a junio 30 de 2021**

**CGR-CDGPIF No. 25
Diciembre de 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX**

| | |
|--|--|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralor | Julián Mauricio Ruiz Rodríguez |
| Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras | Andrey Geovanny Rodríguez León |
| Directora de Vigilancia Fiscal | María Cristina Quintero Quintero |
| Supervisor | Javier Alex Hurtado Malagón |
| Equipo Auditoría | |
| Líder de Auditoría | Albenis Leal Ramírez |
| Integrantes del Equipo Auditor | Nidya Rocío Cortés González Edda Karime García Gaitán Nathalia Alejandra Vargas Jaimes Daniela Salcedo Torres William A. Sarmiento Cuervo Jairo Hernán Beltrán Martínez |

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES | 4 |
| 1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA..... | 5 |
| 1.2 FUENTES DE CRITERIO..... | 5 |
| 1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO..... | 6 |
| 1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO | 8 |
| 1.8 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA | 8 |
| 1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS..... | 9 |
| 1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO | 9 |
| 2. OBJETIVOS Y CRITERIOS | 10 |
| 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 10 |
| 2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA..... | 10 |
| 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 17 |
| 3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA..... | 17 |
| 3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS No. 1 Y 3..... | 17 |
| 3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2..... | 33 |
| 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5..... | 34 |
| 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6..... | 35 |

Bogotá, D.C

Doctor

ANDRÉS RAÚL GUZMÁN TORO

Presidente

Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – FIDUCOLDEX

Calle 28 No. 13 A -24 Piso 6 Torre B

andres.guzman@fiducoldex.com.co

Bogotá, D.C.

Respetado doctor Guzmán:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica nro. 022 de 2018, la Contraloría General de la República -CGR- realizó Auditoría de Cumplimiento a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex- para evaluar la gestión fiscal aplicada en la administración de los negocios fiduciarios que tienen recursos públicos, durante la vigencia 2020 y a 30 de junio de 2021.

Es responsabilidad de Fiducoldex, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal de los negocios fiduciarios que administran recursos públicos y que tiene a cargo Fiducoldex, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado “*Principios Fundamentales de Auditoría*” y a las directrices impartidas en la Auditoría de Cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la administración de los negocios fiduciarios.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado de Control de Auditorías – SICA- establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

La auditoría se adelantó por los medios virtuales con los que cuenta Fiducoldex y la CGR. El período auditado tuvo como fecha de corte 30 de junio de 2021 y abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 30 de junio de 2021.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a Fiducoldex dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Realizar Auditoría de cumplimiento a Fiducoldex con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en las vigencias 2020 y a 30 de junio de 2021 en la administración de recursos públicos a través de Negocios Fiduciarios.

1.2 FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de la República de Colombia de 1991
- Decreto Ley 410 de 1971 *“Por el cual se expide el Código de Comercio 27 de marzo 1971”*.
- Decreto 624 de 1989. *“Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”*.
- Ley 80 de 1993. *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*. En especial lo referido a los conceptos de Consorcios, Encargos Fiduciarios, Patrimonios Autónomos y principios de la función administrativa.
- Decreto Ley 663 de 1993. *“Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”*.
- Ley 1150 de 2007 por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Dado que, la escogencia del contratista se efectúa con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.
- Decreto 2555 de 2010. *“Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto 1068 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*.
- Circular Básica Jurídica 029 de 2014 y sus modificatorias en materia fiduciaria (Circular 30 de 2017, Circular 33 de 2017). Superintendencia Financiera.
- Estatutos Sociales Fiducoldex S.A. Escritura pública No. 6088 del 03 de junio de 2014, Escritura pública No. 1058 del 27 de mayo de 2016 y Escritura pública No. 1299 del 09 de mayo de 2019.
- Código de Buen Gobierno Corporativo MAGJU08. Versión 13 del 21 de junio de 2019 de Fiducoldex.
- Política Contable bajo NIFF de Fiducoldex cód.PL-CN-1 Versión1. Proceso de cierre contable del 5 de julio 2017.
- Manual para el Manejo Presupuestal de Fiducoldex MA-GFI-001.
- Documento PR-GCN-011 Procedimiento de Facturación.
- Procedimiento PRGNE50 Ejecución de Negocios. Versión 9 del 5 de mayo de 2016.

- Procedimiento PRGNE57 Liquidación de contratos fiduciarios. Versión 9 del 5 de mayo de 2016.
- Procedimiento PR-GCF-001 Gestión de Pagos. Versión 1. Julio 23 de 2020.
- Procedimiento de Estructuración de Negocios – Sector público de Fiducoldex.
- Procedimiento PR-GFI-004 Costeo de nuevos negocios de Fiducoldex.
- Manual MA-GCN-001 Gestión de Cuentas por Cobrar Fiducoldex. Versión 1 del 2 de noviembre de 2020.
- Contratos de Fiducia, Anexos, Manuales Operativos y Manuales de Inversión de los Negocios Fiduciarios.

1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de esta.

1.4 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la evaluación se circunscribe a los objetivos establecidos a este proceso auditor que corresponden a la evaluación de la gestión fiscal realizada por Fiducoldex en la administración de los recursos públicos a través de negocios fiduciarios durante las vigencias 2020 y hasta el 30 de junio de 2021, en todas sus etapas, desde el perfeccionamiento del contrato de fiducia hasta su liquidación.

La evaluación se realizó a partir de la verificación del cumplimiento de las actividades ejecutadas por Fiducoldex S.A., en ejercicio de la gestión fiscal y en las operaciones financieras, conforme con lo establecido en la normatividad vigente aplicable, en las cláusulas contractuales pactadas en los contratos de Fiducia suscritos, sus modificaciones y/o adiciones y particularmente, en el proceso de desembolso de recursos a terceros.

La muestra de auditoría se determinó según los objetivos específicos definidos utilizando el formato AC 06 – Modelo de Muestreo Aleatorio Simple de la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el cual arrojó una muestra óptima de once (11) negocios fiduciarios a evaluar.

Los once (11) negocios fiduciarios seleccionados se muestran a continuación:

Tabla No. 1
Muestra de Negocios Fiduciarios a Evaluar
Vigencia 2020 y a 30 de Junio de 2021

| Nombre del Negocio | Nro. Contrato | Estado Actual | Fideicomitente | Valores activos administrados a 31 diciembre 2020 (\$) | Valores activos administrados a 30 junio 2021 (\$) | Valor Comisiones recibidas a 31 diciembre 2020 (\$) | Valor Comisiones recibidas a 30 junio 2021 (\$) |
|--|---------------|----------------|----------------------------------|--|--|---|---|
| Encargo Fiduciario Ministerio De Educación Nacional - Educación Superior | 672-2012 | En Liquidación | Ministerio De Educación Nacional | 1.267.783 | 1.267.755 | - | - |



| | | | | | | | |
|---|-------------|----------------|--|--------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|
| Empresa De Acueducto Y Alcantarillado De Bogotá | A012-2019 | En Liquidación | EAAB Esp. | 210.473.082 | - | 331.206.988 | 103.694 |
| Encargo Fiduciario FONDIGER | 029-2019 | Activo | Instituto Distrital De Gestión De Riesgos Y Cambio Climático | 193.415.886.879 | 177.825.711.675 | 36.948.780 | 41.460.405 |
| Patrimonio Autónomo Ut Energía Telecomunicaciones S3 2020 | 005-2020 | Activo | Ut Energía De Telecomunicaciones | 25.070.148.899 | 34.742.110.578 | 32.566.491 | 19.079.046 |
| Encargo Fiduciario Imprenta Nacional | 007-2020 | En Liquidación | Imprenta Nacional De Colombia | 108.572.747.308 | 105.478.233.565 | 20.054.872 | 4.313.816 |
| Encargo Fiduciario RTVC 2020-2021 | 021-2020 | Activo | Radio Televisión Nacional De Colombia RtvC | 1.273.033.436 | 765.450.074 | 7.461.325 | 23.167.413 |
| Patrimonio Autónomo Fondo Especial Para Investigaciones - INS | 012-2021 | Activo | Instituto Nacional De Salud | - | 7.618.402.532 | - | - |
| Créditos Litigiosos IFI | 261 de 2007 | Activo | Ministerio De Comercio Industria Y Turismo | 40.103.986.638 | 39.793.281.056 | 32.383.291 | 7.372.340 |
| Fideicomiso IFI En Liquidación - Reservas Probables | 061 de 2009 | Activo | Ministerio De Comercio Industria Y Turismo | 45.401.288.256 | 41.476.280.788 | 436.835.005 | 226.110.936 |
| Patrimonio Autónomo Del Fondo De Pensiones Públicas De Cundinamarca | 020-2020 | Activo | Unidad Administrativa Especial De Pensiones Cundinamarca | - | 489.940.573.018 | - | - |
| Confiar Fonpet | 179-2012 | Activo | Ministerio De Hacienda Y Crédito Publico | 5.590.540.954.353 | 5.450.628.993.577 | - | - |
| | | | | 6.004.589.786.639 | 6.348.270.304.623 | 897.456.753 | 321.607.651 |

Fuente: Información Fiducoldex

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En desarrollo del proceso auditor se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

- Desembolsos o pagos a terceros y/o beneficiarios, sin el cumplimiento de las condiciones pactadas contractualmente, de las instrucciones impartidas por el fideicomitente o de los procedimientos establecidos.
- Posibilidad de pérdida económica por incumplimiento de las políticas de inversión internas y/o administración de portafolios.

- Incumplimiento de las obligaciones de los contratos fiduciarios y de la contratación derivada, que no permiten el logro de los objetivos establecidos.
- Posibilidad de pérdida económica, por demoras en la ejecución de los procesos de la Fiduciaria, debido a caída o indisponibilidad de los aplicativos clasificados como críticos, o, errores en la parametrización del negocio.
- Inobservancia de la normatividad aplicable vigente para el pago de las comisiones fiduciarias.
- Ingresos dejados de recibir o pendientes de cobrar, por concepto de comisiones.

La auditoría se orientó en la realización de pruebas que permitieran verificar la efectividad de los controles aplicados por Fiducoldex para la mitigación de los riesgos identificados, en la administración de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios que tiene a su cargo y que fueron seleccionados para la evaluación.

El enfoque de auditoría fue combinado; es decir, se realizaron pruebas de controles y pruebas de detalle, para comprobar si los controles son efectivos a partir de los criterios de auditoría definidos.

Los resultados se confrontaron frente a la materialidad definida, lo que permitió determinar la opinión sobre el cumplimiento, en respuesta a los riesgos identificados.

1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Teniendo en cuenta que no existe Plan de Mejoramiento en relación con el objeto auditado resultado de auditorías anteriores, no fue objeto de verificación en el desarrollo de esta auditoría.

1.6 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

En la Fase de Ejecución de la Auditoría de Cumplimiento, se evaluó el diseño y la efectividad de los controles definidos para los riesgos arriba citados, los cuales se identificaron en la Fase de Planeación; por lo que el concepto de control fiscal interno arrojó una calificación de 1,167, lo que significa que es **ADECUADO**. Sin embargo, se materializó un (1) riesgo identificado en la fase de planeación del proceso auditor; en relación con el incumplimiento de los procedimientos internos establecidos por Fiducoldex relacionados con la estructuración y la ejecución de los negocios fiduciarios.

1.7 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento vigencias 2020 y a 30 de junio de 2021, no se recibieron solicitudes ciudadanas.

1.8 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

SIN RESERVAS

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión adelantada por Fiducoldex en la administración de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, razón por la cual se emite un concepto

SIN RESERVAS, en los términos del numeral 3.3.5.1³ de la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR.

El concepto emitido por la CGR no se afectó por los dos (2) hallazgos detectados, los cuales están relacionados con debilidades de control interno frente a la aplicación de los procedimientos internos establecidos por Fiducoldex, el seguimiento y control en la ejecución de los negocios fiduciarios, conforme con lo referido en el presente Informe.

1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría la CGR, se constituyeron dos (02) hallazgos administrativos, así:

| Nro. | Hallazgo | Asunto |
|------|--|---|
| 1 | Ejecución Procedimientos Fiducoldex - Contrato fiduciario suscrito con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá D.C. – IDIGER | Deficiencias en la estructuración de los negocios fiduciarios, específicamente en relación con la actividad de costeo, el cual incide en la determinación del valor de la comisión a cobrar por la administración del negocio fiduciario. |
| 2 | Cálculo Valor Comisión Fiduciaria Negocio Fiduciario suscrito con el IDIGER | Debilidades en el seguimiento y control de la ejecución de los negocios fiduciarios, en cuanto al cumplimiento de las condiciones y obligaciones pactadas en los contratos, como instrumentos de gestión de recursos públicos. |

1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO

Fiducoldex deberá elaborar, en coordinación con los demás actores del asunto auditado, un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI-, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@contraloria.gov.co, claudial.vargas@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta No. 41 del 30 de noviembre de 2021

Revisó: María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Javier Alex Hurtado Malagón, Supervisor

Revisó: Albenis Leal Ramírez - Líder de Auditoría

Elaboró: Equipo Auditor CGR



³ “Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la (información acerca de la materia controlada de la entidad auditada) resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con (los criterios aplicados)”.

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos determinados para evaluar la gestión fiscal de Fiducoldex en la administración de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios fueron:

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Emitir concepto respecto a la Gestión Fiscal de Fiducoldex en el manejo de los recursos públicos a través de negocios fiduciarios.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar concepto.
3. Evaluar el cumplimiento de los requisitos de desembolsos de recursos a terceros en acatamiento de las condiciones de los negocios fiduciarios que administra.
4. Evaluar el manejo presupuestal y contable de las comisiones pactadas en los negocios fiduciarios que administra, así como su participación en consorcios fiduciarios.
5. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.
6. Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con las materias objeto de auditoría, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación correspondieron:

| | |
|--|--|
| <p>Constitución Política de Colombia. Gaceta N°127 del 10 octubre 1991.</p> | <p><i>“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).”</i></p> <p><i>“Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”</i></p> |
| <p>Decreto Ley 410 de 1971 Por la cual se expide el Código de Comercio 27 de marzo 1971 [Departamento de la Función Pública] D.O 33.339 16 julio 1971.</p> | <p>Libro 4. Título XI DE LA FIDUCIA</p> <p><i>“Artículo 1226. Concepto de la fiducia mercantil. La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir.</i></p> <p><i>Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.</i></p> <p><i>Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.</i></p> |



| | |
|--|--|
| | <p><i>Artículo 1227. Obligaciones garantizadas con los bienes entregados en fideicomiso. Los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida.</i></p> <p><i>“(…) Artículo 1233. Separación de bienes fideicomitados. Para todos los efectos legales, los bienes fideicomitados deberán mantenerse separados del resto del activo del fiduciario y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios, y forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo.</i></p> <p><i>Artículo 1234. Otros deberes indelegables del fiduciario. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:</i></p> <p><i>1) Realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia.</i></p> <p><i>4) llevar la personería para la protección y defensa de los bienes fideicomitados contra actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente.</i></p> <p><i>Artículo 1235. Otros derechos del beneficiario. El beneficiario tendrá, además de los derechos que le conceden el acto constitutivo y la ley, los siguientes:</i></p> <p><i>1) Exigir al fiduciario el fiel cumplimiento de sus obligaciones y hacer efectiva la responsabilidad por el incumplimiento de ellas; (…).</i></p> <p><i>Artículo 1237. Remuneración del negocio fiduciario. Todo negocio fiduciario será remunerado conforme a las tarifas que al efecto expida la Superintendencia Bancaria.</i></p> <p><i>(…) Artículo 1243. Responsabilidad del Fiduciario. El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión.</i></p> |
| <p>Decreto 624 de 1989. Por la cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales D.O.38.756 del 30 marzo 1989.</p> | <p><i>“Art. 102. Contratos de fiducia mercantil.</i></p> <p><i>Para la determinación del impuesto sobre la renta en los contratos de fiducia mercantil se observarán las siguientes reglas:</i></p> <p><i>(…)</i></p> <p><i>Inciso 3 Numeral 5. Los fiduciarios son responsables, por las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones formales a cargo de los patrimonios autónomos, así como de la sanción por corrección, por inexactitud, por corrección aritmética y de cualquier otra sanción relacionada con dichas declaraciones</i></p> <p><i>Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23-1 de este Estatuto, el fiduciario deberá practicar retención en la fuente sobre los valores pagados o abonados en cuenta, susceptibles de constituir ingreso tributario para los beneficiarios de los mismos, a las tarifas que correspondan a la naturaleza de los correspondientes ingresos, de acuerdo con las disposiciones vigentes.</i></p> <p><i>Par 2. Sin perjuicio de las responsabilidades establecidas en este artículo, en la acción de cobro, la administración tributaria podrá perseguir los bienes del fideicomiso.”</i></p> |
| <p>Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. D.O. 41.094</p> | <p><i>“Artículo 7º.- De los Consorcios y Uniones Temporales. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</i></p> <p><i>1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.</i></p> <p><i>Parágrafo 1º.- Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.</i></p> |

| | |
|--|---|
| | <p><i>Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.</i></p> <p><i>(...) Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.</i></p> <p><i>(...) 5o. Encargos fiduciarios y fiducia pública.</i></p> <p><i>Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta Ley.</i></p> <p><i>Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.</i></p> <p><i>Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.</i></p> <p><i>Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia de acuerdo con la constitución Política y las normas vigentes sobre la materia.</i></p> <p><i>La fiducia que se autoriza para el sector público en esta Ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta Ley.</i></p> <p><i>(...) Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Inciso 2º. Así mismo, (...) Para efectos del desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones se podrán constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, lo mismo que cuando estén destinados al pago de pasivos laborales.</i></p> <p><i>(...) Inciso 8º. La fiducia que se autoriza para el sector público en esta Ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta Ley.</i></p> |
|--|---|

| | |
|---|--|
| | <p>(...) Artículo 60. Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> De la ocurrencia y contenido de la Liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.</p> <p>Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.</p> <p>También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.</p> <p>En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.</p> <p>Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.</p> <p>La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”</p> |
| <p>Decreto Ley 663 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración 2 abril 1993. D.O 40.820 del 5 de abril 1993.</p> | <p>“Artículo 3o. Sociedades de Servicios Financieros.</p> <p>1. Clases. Para los efectos del presente Estatuto son sociedades de servicios financieros las sociedades fiduciarias, los almacenes generales de depósito y las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, las cuales tienen por función la realización de las operaciones previstas en el régimen legal que regula su actividad.</p> <p>2. Naturaleza. Las sociedades de servicios financieros tienen el carácter de instituciones financieras.</p> <p>(...) Capítulo VII. Sociedades Fiduciarias</p> <p>Artículo 29. Operaciones autorizadas. Operaciones autorizadas</p> <p>Las sociedades fiduciarias especialmente autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia podrán, en desarrollo de su objeto social:</p> <p>(...)</p> <p>b. Celebrar encargos fiduciarios que tengan por objeto la realización de inversiones, la administración de bienes o la ejecución de actividades relacionadas con el otorgamiento de garantías por terceros para asegurar el cumplimiento de obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías y la realización de las mismas, con sujeción a las restricciones que la ley establece. (...).”</p> |
| <p>Decreto 2555 de 2010. [Departamento de la Función Pública]. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones D.O. 47771 15 de Julio 2010.</p> | <p>“Artículo 2.5.2.1.1 Derechos y deberes del fiduciario.</p> <p>(...) El fiduciario, como vocero y administrador del patrimonio autónomo, celebrará y ejecutará diligentemente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad del fideicomiso, comprometiendo al patrimonio autónomo dentro de los términos señalados en el acto constitutivo de la fiducia. Para este efecto, el fiduciario deberá expresar que actúa en calidad de vocero y administrador del respectivo patrimonio autónomo.</p> <p>En desarrollo de la obligación legal indelegable establecida en el numeral 4 del artículo 1234 del Código de Comercio, el Fiduciario llevará además la personería del patrimonio autónomo en todas las actuaciones procesales de carácter administrativo o jurisdiccional que deban realizarse para proteger y defender los bienes que lo conforman contra actos de terceros,</p> |



| | |
|--|---|
| | <p>del beneficiario o del constituyente, o para ejercer los derechos y acciones que le correspondan en desarrollo del contrato de fiducia.”</p> |
| <p>Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público de 26 mayo de 2015. D.O 49523.</p> | <p>“(…) Artículo 2.12.3.19.1. Régimen de inversiones aplicable. El Régimen de Inversiones aplicable a los patrimonios autónomos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET y a otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones, estará sujeto a los activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2. del Título 12 del Libro 6 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, con los siguientes límites:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Hasta en un cincuenta por ciento (50%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.1.2. Hasta en un veinte por ciento (20%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.1.2.3. Hasta en un treinta por ciento (30%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.2.4. Hasta en un quince por ciento (15%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.3.5. Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en los subnumerales 1.4 y 1.9.5.6. Hasta un sesenta por ciento (60%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.6.7. Hasta en un cinco por ciento (5%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.7 y 1.9.3.8. Hasta en un diez por ciento (10%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.9.9. Hasta en un cuarenta por ciento (40%) para los instrumentos descritos en el numeral 2 y el subnumeral 3.3. Los títulos o valores de emisores del exterior que hagan parte de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.7 y 1.9.3 computarán para efectos del límite establecido en el presente numeral.10. Hasta en un veinte por ciento (20%) para las participaciones en fondos representativos de índices de acciones, incluidos los ETF's descritos en el subnumeral 2.6.1 teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.6.12.1.4 del Título 12 del Libro 6 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.11. Hasta en un diez por ciento (10%) para los depósitos del subnumeral 3.2.12. Hasta un cinco por ciento (5%) para la suma de los depósitos descritos en los subnumerales 3.1 y 3.3. <p>Para determinar el límite previsto en este numeral no se deben tener en cuenta dentro del saldo de los depósitos del fondo, las sumas recibidas durante los últimos veinte (20) días hábiles por concepto de aportes, traslados de otros fondos y vencimientos de capital e intereses de las inversiones, de acuerdo con las condiciones nominales de las mismas, así como aquellos recursos que por disposición expresa deben mantenerse en depósitos a la vista con antelación a la fecha de cumplimiento de la adquisición de la inversión. Tampoco serán tenidos en cuenta dentro del saldo de los depósitos a la vista las sumas asociadas a las operaciones a que hacen referencia los subnumerales 3.5.2 y 3.7.”</p> |
| <p>Circular Externa 029 de 2014 y sus modificatorias en materia fiduciaria (Circular 30 de 2017, Circular 33 de 2017). [Superintendencia Financiera]. Circular Básica Jurídica, Emitido mediante Circular Externa 029 de 06 octubre de 2014.</p> | <p>“Capítulo I: disposiciones especiales aplicables a los negocios fiduciarios</p> <ol style="list-style-type: none">1. Negocios Fiduciarios1.1. Concepto <p>Los negocios fiduciarios son actos de confianza en virtud de los cuales una persona entrega a otra uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad de los mismos, con el propósito de que ésta cumpla con ellos una finalidad específica, bien sea en beneficio del fideicomitente o de un tercero. Incluye la fiducia mercantil y los encargos fiduciarios, al igual que los negocios denominados de fiducia pública y los encargos fiduciarios públicos de que tratan la Ley 80 de 1993 y disposiciones complementarias.</p> <p>Cuando hay transferencia de la propiedad de los bienes se está ante la denominada fiducia mercantil regulada en el art. 1226 y siguientes del C.Co. Si no hay transferencia de la propiedad se está ante un encargo fiduciario y aplican a éstos las disposiciones que regulan el contrato de fiducia mercantil y, subsidiariamente, las disposiciones del C.Co en relación con el contrato de mandato en los términos señalados en el numeral 1 del art. 146 del EOSF.</p> <p>(…) 2.2. Previsiones generales</p> |



| | |
|--|---|
| | <p>2.2.4. Práctica insegura <i>Inciso 2° Se considera práctica insegura la celebración de contratos de fiducia donde se garanticen rentabilidades. Lo anterior, sin perjuicio del deber del fiduciario de procurar el mayor rendimiento de los bienes objeto del negocio fiduciario.</i></p> <p>(...) 8. Clasificación por tipos de Negocios Fiduciarios <i>Para efectos de la clasificación, el reporte de la información y su posterior transmisión a esta Superintendencia, a continuación, se enuncian los tipos de negocios fiduciarios:</i></p> <p>8.3. Fiducia de administración <i>Es el negocio fiduciario en virtud del cual se entregan bienes a una sociedad fiduciaria, transfiriendo o no su propiedad, para que los administre y desarrolle la gestión encomendada por el constituyente, destinando los bienes fideicomitados junto con sus respectivos rendimientos, si los hay, al cumplimiento de la finalidad señalada. Puede tener varias modalidades:</i></p> <p>8.3.1. Administración y pagos <i>Tiene como finalidad la administración de sumas de dinero y/u otros bienes que, junto con sus rendimientos, si los hay, pueden ser destinados al cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones que le señale."</i></p> <p>(...) 8.5. Fiducia con recursos del sistema general de seguridad social y otros relacionados <i>Es el negocio fiduciario que, en términos generales, consiste en la entrega de sumas de dinero o bienes a una sociedad fiduciaria, transfiriendo o no su propiedad, para que ésta los administre y desarrolle la gestión encomendada por el constituyente.</i></p> <p>8.5.1. Pasivos pensionales <i>Es el negocio fiduciario que consiste en la entrega a una sociedad fiduciaria de recursos para la administración, inversión y constitución de reservas y garantías destinadas a la atención y/o normalización de pasivos pensionales, tales como el pago de mesadas pensionales, cuotas partes pensionales o cualquier otra obligación derivada de dichos pasivos."</i></p> |
| NORMATIVIDAD INTERNA | |
| <p>Estatutos Sociales Fiducoldex S.A. Escritura pública No. 6088 del 03 de junio de 2014, Escritura pública No. 1058 del 27 de mayo de 2016 y Escritura pública No. 1299 del 09 de mayo de 2019.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Objeto de Fiducoldex</i> - <i>Conformación y funciones de la Asamblea General de Accionistas y Junta Directiva.</i> - <i>Representación Legal</i> |
| <p>Código de Buen Gobierno Corporativo MAGJU08. Versión 13. Junio 21 de 2019.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Comités de apoyo a la Junta Directiva y funciones.</i> - <i>Vicepresidencias y Gerencias y sus funciones.</i> - <i>Políticas de gobierno corporativo para la administración de patrimonios autónomos con recursos pensionales y patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones, administrados por Fiducoldex.</i> |
| <p>Política Contable bajo NIIF [Fiducoldex cód.: PL-CN-1Versión1]. Proceso de cierre contable del 5 de julio 2017.</p> | <p><i>Cualidades, características, definiciones y políticas que debe tener en cuenta Fiducoldex para la preparación de sus estados financieros bajo Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).</i></p> |
| <p>Documento MA-GFI-001 Manual para el Manejo Presupuestal.</p> | <p><i>Lineamientos de elaboración, control y manejo del presupuesto para proveer a las áreas de informes que faciliten la autogestión de recursos aprobados en el presupuesto de gastos e inversión y resultados de su ejecución a la alta dirección.</i></p> |



| | |
|--|---|
| Documento PR-GCN-011 Procedimiento de Facturación. | <i>Procedimiento para generar la facturación por comisiones fiduciarias y otros conceptos, establecidos en los contratos fiduciarios que posee Fiducoldex en posición propia.</i> |
| Procedimiento PRGNE50 Ejecución de Negocios. Versión 9, del 5 de Mayo de 2016. | <i>Parámetros generales para el desarrollo y la ejecución de los negocios fiduciarios.</i> |
| Procedimiento PRGNE57 Liquidación de contratos fiduciarios. Versión 9, del 5 de Mayo de 2016. | <i>Disposiciones específicas para liquidar negocios fiduciarios.</i> |
| Procedimiento PR-GCF-001 Gestión de Pagos. Versión 1. Julio 23 de 2020 | <i>Actividades inherentes a la gestión de pagos y las directrices para tener en cuenta en el proceso por parte de Fiducoldex.</i> |
| Procedimiento de Estructuración de Negocios – Sector público de Fiducoldex | |
| Procedimiento PR-GFI-004 Costeo de nuevos negocios de Fiducoldex | <i>Disposiciones para la elaboración de los precosteos asociados a la estructuración de los nuevos negocios, con el fin de establecer la comisión fiduciaria mínima que debe representar el negocio para la sociedad.</i> |
| Manual MA-GCN-001 Gestión de Cuentas por Cobrar. Versión 1. Noviembre 2 de 2020. | <i>Políticas en materia de gestión de la cartera y las cuentas por cobrar de la Sociedad Fiduciaria y los negocios administrados</i> |
| Contratos de Fiducia, Anexos, Manuales Operativos y Manuales de Inversión. | <ul style="list-style-type: none">-Objeto y finalidad-Obligaciones-Supervisión y auditoría del contrato-Comisión fiduciaria |

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la evaluación a la gestión fiscal que realizó Fiducoldex a los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios, durante la vigencia 2020 y a 30 de junio de 2021, se determinaron algunas deficiencias en las etapas de planeación y ejecución del negocio fiduciario Identificado con el Nit. 800.154.275.

Además, se evidenciaron debilidades de Fiducoldex en la gestión del negocio fiduciario referido, frente al cumplimiento de la obligación contractual relacionada con el reporte de información de pagos efectuados y debilidades de control interno en la observancia del procedimiento interno establecido “PRGNE50 Ejecución de negocios”. Finalmente, se determinaron deficiencias en la etapa de estructuración de este negocio fiduciario, específicamente en el procedimiento de costeo de nuevos negocios.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS No. 1 Y 3

Emitir concepto respecto a la Gestión Fiscal de Fiducoldex en el manejo de los recursos públicos a través de negocios fiduciarios.

Evaluar el cumplimiento de los requisitos de desembolsos de recursos a terceros en acatamiento de las condiciones de los negocios fiduciarios que administra.

Para desarrollar los objetivos citados, se evaluó la gestión fiscal realizada por Fiducoldex en la administración de los recursos públicos a través de negocios fiduciarios durante las vigencias 2020 y hasta el 30 de junio de 2021, en todas sus etapas, desde el perfeccionamiento del contrato de fiducia hasta su liquidación.

Se verificó el cumplimiento de la normativa vigente aplicable, de las obligaciones pactadas contractualmente y de los manuales y procedimientos adoptados relacionados con la materia a auditar. Igualmente, se revisó el proceso de desembolso de recursos a terceros, respecto de los contratos de Fiducia suscritos y sus respectivas modificaciones y/o adiciones, así como a los contratos derivados correspondientes. Del mismo modo, para los negocios fiduciarios con portafolio se verificó el cumplimiento de las políticas de inversión pactadas para cada caso.

Finalmente, se evaluó la gestión de seguridad de la información por Fiducoldex, en la aplicación de las políticas y procedimientos de los sistemas de información que manejan los negocios fiduciarios desde el inicio, parametrización, incorporación de la información, procedimientos e informes y/o resultados. Esto, mediante la verificación de los sistemas SIFI (Sistema de Información Fiduciario) y PORFIN (Sistema de Administración de Portafolio Financiero de Inversiones).

Como resultado de la evaluación, se encontraron deficiencias en cuanto a la observancia del procedimiento interno “PRGNE50 Ejecución de negocios, versión 9 del 5 de mayo de 2016”, el cual establece los parámetros generales para el desarrollo y la ejecución de los negocios fiduciarios. Igualmente, se encontraron deficiencias en la etapa de estructuración de uno de los negocios fiduciarios, específicamente en el procedimiento de costeo de nuevos negocios. Por último, se evidenciaron deficiencias en el seguimiento y control a la ejecución de uno de los negocios fiduciarios.

Hallazgo Nro. 1 Ejecución Procedimientos Fiducoldex - Contrato fiduciario suscrito con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá D.C. – IDIGER-

En el negocio fiduciario suscrito con el IDIGER, se presentaron debilidades en el cumplimiento de la obligación contractual, relacionada con el reporte diario de los pagos efectuados, con lo que se evidenció deficiencias en la observancia de los procedimientos internos establecidos.

El 29 de noviembre de 2019 se suscribió el contrato de fiducia pública No. 029-2019 entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – FIDUCOLDEX y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá D.C. – IDIGER, con el objeto de “*Prestar los servicios de administración y pagos para manejar a través de fiducia pública, los recursos asignados al fondo distrital para la gestión de riesgos y cambio climático de Bogotá D.C.-Fondiger*”.

Dentro de las obligaciones contractuales específicas de la fiduciaria, señaladas en el literal B de la cláusula tercera del contrato de fiducia No. 029 de 2019 se encuentra: “*54. Vía correo electrónico reportará diariamente los pagos efectuados especificando la cuenta bancaria de origen y la de destino, el nombre del beneficiario, número de identificación y valor. (...)*”

El procedimiento *PRGNE50 Ejecución de negocios, versión 9 del 5 de mayo de 2016* de Fiducoldex, establece los parámetros generales para el desarrollo y la ejecución de los negocios fiduciarios. En el numeral 4. *Desarrollo*, indica, entre otras cosas:

“(...) Las principales actividades que se deben realizar para la ejecución del negocio fiduciario se encuentran establecidas en la cláusula “Obligaciones de la Fiduciaria” de cada uno de los contratos de fiducia y reglamentadas en los manuales operativos, cuando el negocio lo requiera. A continuación, se relacionan las más comunes:

- *Velar por el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales contraídas en virtud a la firma del contrato. (...)*”

Verificada la ejecución del negocio fiduciario del IDIGER se evidenció el incumplimiento del numeral 54 de la cláusula tercera literal B de las obligaciones específicas del contrato de fiducia, por cuanto en dos (2) de los dieciocho (18) pagos verificados, no se encontró evidencia de comunicación electrónica informando a IDIGER sobre tales pagos. Adicionalmente, en quince (15) de los pagos restantes, se encontró el envío del correo electrónico comunicando el pago fuera del término señalado en las obligaciones estipuladas en el contrato, el cual fue pactado para envío diario, así:

Tabla No. 2
Pagos informados fuera del término establecido

| Fecha Comprobante | Descripción Beneficiario | Valor | OrPa | Vig. OrPa | Fecha correo electrónico |
|-------------------|---|---------------|------|-----------|--------------------------|
| 27/01/2021 | 899999061 - Dirección Distrital De Tesorería | 2.320.084.064 | 3 | 2021 | 31/01/2021 |
| 24/08/2020 | 900922612 - Norsan Group S.A.S | 1.071.731.866 | 803 | 2020 | 28/08/2020 |
| 24/03/2020 | 830126004 - Vía Factoring S.A.S | 899.575.909 | 80 | 2020 | 25/03/2020 |
| 30/04/2021 | 800246953 - Fondo Financiero Distrital De Salud | 689.321.002 | 255 | 2021 | 04/05/2021 |

| Fecha Comprobante | Descripción Beneficiario | Valor | OrPa | Vig. OrPa | Fecha correo electrónico |
|-------------------|--|-------------|------|-----------|--------------------------|
| 21/05/2020 | 830123769 - Distribuidora Nissi Eu | 612.557.666 | 641 | 2020 | 22/05/2020 |
| 08/09/2020 | 860061099 - Instituto Distrital Para La Recreación Y El Deporte | 543.935.891 | 124 | 2020 | 11/09/2020 |
| 20/08/2020 | 900126860 - Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos | 400.030.665 | 20 | 2020 | 21/08/2020 |
| 30/04/2020 | 901079788 - Inversiones De Alimentos Crg Sas | 254.834.146 | 617 | 2020 | 08/05/2020 |
| 30/04/2020 | 860000073 - Almacenes Parker | 241.206.444 | 618 | 2020 | Sin correo |
| 23/07/2020 | 901319603 - Consorcio Dms | 185.519.823 | 755 | 2020 | 24/07/2020 |
| 12/08/2020 | 830092770 - Manufacturas Ram S.A.S | 162.649.580 | 778 | 2020 | 14/08/2020 |
| 20/04/2020 | 901350980 - Consorcio Estaciones Hidrometeorológicas Idiger 2019 | 148.783.194 | 578 | 2020 | 24/04/2020 |
| 29/09/2020 | 830068897 - E.I.E.Echeverry Ingeniería Y Ensayos Sas | 144.481.810 | 28 | 2020 | 30/09/2020 |
| 27/07/2020 | 800197239 - Twity S.A. | 141.687.382 | 769 | 2020 | 31/07/2020 |
| 18/05/2020 | 860500630 - Ingeniería Y Serv Especial De Comunic Isec Ltda | 141.103.102 | 636 | 2020 | 22/05/2020 |
| 01/12/2020 | 901350911 - Consorcio Obras De Mitigación 2019 | 136.958.586 | 945 | 2020 | 04/12/2020 |
| 28/02/2020 | 900707350 - Sance Incotova Sas | 133.957.369 | 51 | 2020 | Sin correo |

Fuente: Fiducoldex

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, se presenta por debilidades de Fiducoldex en la gestión del negocio fiduciario arriba citado, frente a la verificación que debe realizar al cumplimiento de las obligaciones pactadas y por deficiencias de control interno en la observancia de los procedimientos internos establecidos, los cuales indican como una actividad fundamental del procedimiento de ejecución de negocios, la de “*Velar por el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales contraídas en virtud a la firma del contrato*”.

Situación que genera incumplimiento de la obligación contractual relacionada con el reporte de información de pagos efectuados de manera oportuna y por ende, inobservancia del procedimiento interno *PRGNE50 Ejecución de negocios*. Este hecho- demuestra que la gestión de Fiducoldex no se está desarrollando de conformidad con los lineamientos internos establecidos, por lo cual se configura el presente hallazgo administrativo.

Respuesta de Fiducoldex:

Fiducoldex presenta su respuesta mediante comunicación No. CR-268-2021 del 19 de noviembre de 2021, en los siguientes términos:

“(…) presentamos las explicaciones del caso mediante un cuadro en donde se relaciona como se surtió el envío de la información al Fideicomitente, en lo atinente a los dos (2) pagos a los cuales se hace mención en la Observación identificada por la Comisión de Visita:

| DESCRIPCIÓN BENEFICIARIO | FECHA COMPROBANTE | OBSERVACIÓN |
|--------------------------------|-------------------|---|
| 900707350 – SANCE INCOTOVA SAS | 28/02/2020 | La especificación de la cuenta bancaria de origen y la de destino, el nombre del beneficiario, número de identificación y valor, fue reportado en la matriz mensual remitida al IDIGER el 06/03/2020, de manera física (CD) |
| 860000073 – ALMACENES PARKER | 30/04/2020 | La especificación de la cuenta bancaria de origen y la de destino, el nombre del beneficiario, número de identificación y valor, fue reportado en la matriz mensual remitida al IDIGER el 08/05/2020 mediante correo electrónico, |

En ese sentido, y como puede verificarse por parte de los Comisión de Visita, la Fiduciaria remitió la información relacionada en el numeral 54 de la cláusula tercera, literal B del contrato de fiducia a la entidad distrital Fideicomitente; por lo que, sin lugar a duda alguna el IDIGER cuenta con los datos y la información de los pagos motivo de la observación.

Ahora bien, respecto a la fecha de remisión de la información, para los quince (15) pagos relacionados en la tabla No. 2, es posible señalar que, aunque los mismos fueron realizados en días posteriores al plazo fijado, en ningún caso se superó o desatendió el tiempo de causación y pago para el cumplimiento de las instrucciones.

A la fecha, la mencionada situación particular ha sido subsanada y desde la Fiduciaria se han adoptado procedimientos y controles internos aplicables para reportar e informar oportunamente los pagos dentro de los tiempos y las formas estipuladas en el contrato fiduciario.

Indicado lo anterior, en lo que respecta al procedimiento de cumplimiento de las ordenes de pago del negocio fiduciario, la Fiduciaria, de forma pertinente y oportuna, ha desplegado y ha mantenido dentro de los niveles previstos de un profesional calificado, los controles y los procedimientos pertinentes para la adecuada gestión y atención operativa del Fideicomiso. siempre en el marco de la debida diligencia predicable del administrador fiduciario.

De igual modo, y tal como fue señalado, al revisarse la materialidad de lo detectado en la Observación, nos encontramos ante un evento concerniente de manera exclusiva a la temporalidad en la que fue suministrada la información correspondiente a los pagos adelantados desde el Fideicomiso; situación que, al no haberse ajustado a los plazos y tiempos contractualmente definidos, llevaron a que la administración del negocio adoptara de forma inmediata las medidas pertinentes para que ello no volviese a ocurrir en futuras oportunidades. (...).”

Análisis de la Respuesta:

Fiducoldex expone en su respuesta, frente al incumplimiento del numeral 54 de la cláusula tercera, literal B de las obligaciones específicas del contrato de fiducia, para los dos (2) pagos señalados sin correo electrónico, que la respectiva información fue reportada al Fideicomitente mediante las matrices mensuales remitidas al IDIGER el 06/03/2020 de manera física y el 08/05/2020 mediante correo electrónico. Y, por lo tanto, dieron cumplimiento a la obligación, por cuanto el IDIGER “cuenta con los datos y la información de los pagos”.

Verificados los argumentos y soportes entregados por Fiducoldex, se encontró que para el pago de Almacenes Parker efectuado el 30 de abril de 2020, se remitió correo electrónico el 09/05/2020 y no el ocho como allí se dijo, mediante el cual presentaron a IDIGER el Informe mensual de Gestión, de conformidad con el numeral 23 del literal B de la cláusula de obligaciones específicas de la Fiduciaria, obligación diferente a la estipulada en el numeral 54.

Para el pago de *Sance Incotova SAS*, también entregaron como soporte el informe general de gestión del mes de febrero de 2020, que como ya se dijo, corresponde a una obligación diferente a la que se está reprochando en este hallazgo.

Adicionalmente, Fiducoldex manifiesta que *“para los quince (15) pagos relacionados en la tabla No. 2, es posible señalar que, aunque los mismos fueron realizados en días posteriores al plazo fijado, en ningún caso se superó o desatendió el tiempo de causación y pago para el cumplimiento de las instrucciones”*.

Dicho lo anterior, es claro que Fiducoldex no desvirtúa lo observado por la CGR, al contrario, reconoce expresamente el incumplimiento de la obligación pactada en el contrato fiduciario puesto que el reporte de los pagos fue entregado al fideicomitente en un plazo posterior al estipulado.

Finalmente, Fiducoldex señala que la situación reprochada por la CGR *“(…) ha sido subsanada y desde la Fiduciaria se han adoptado procedimientos y controles internos aplicables para reportar e informar oportunamente los pagos dentro de los tiempos y las formas estipuladas en el contrato fiduciario”*. Sin embargo, no remiten soportes que den cuenta de las acciones de mejora implementadas, de los controles adoptados y del cumplimiento oportuno de la obligación citada.

En este sentido, se valida el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 2: Cálculo Valor Comisión Fiduciaria Negocio Fiduciario suscrito con el IDIGER

Durante la ejecución del contrato de fiducia pública No. 029-2019 suscrito entre FIDUCOLDEX y el IDIGER, denominado *“Encargo fiduciario Fondiger”*, se evidenció debilidades de planeación en la proyección de los costos del negocio. Así mismo, se determinó falencias en el ejercicio de seguimiento y control interno frente a la ejecución del contrato fiduciario, ocasionando una disminución de la rentabilidad frente a lo proyectado por la Fiduciaria.

Mediante Acuerdo 546 de 2013, el Concejo de Bogotá transformó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático, actualizó sus instancias de dirección y coordinación y creó el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático – FONDIGER.

Con el Decreto Distrital 174 de 2014 se reglamentó el funcionamiento del Fondiger y se estableció como su objeto general *“obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático.”*

Adicionalmente, el mencionado Decreto, en su artículo 5 estipuló:

“ART. 5º—Administración de los recursos. Para el cumplimiento del objeto del Fondiger, la administración de los recursos se realizará a través de una fiducia pública, sin perjuicio de las facultades asignadas al Idiger, a la junta directiva del Fondiger y a lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 546 de 2013.

PAR. —La contratación de la fiducia pública estará a cargo del Idiger, para lo cual la selección de la sociedad fiduciaria se realizará de conformidad con lo establecido en la ley y con cargo al presupuesto del Idiger.”

La Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala en su artículo 23 que “*las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa*”.

Así mismo, precisa en el “*numeral 5 Encargos fiduciarios y fiducia pública, del artículo 32. De los contratos estatales*”:

Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. (...)

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. (...)

Inciso 4 fue modificado por el art. 25, de la Ley 1150 de 2007: *La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. (...)*”.

La Ley 1150 de 2007 por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, define en su artículo 5 el principio de selección objetiva según el cual, la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta como criterios la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes.

En cumplimiento del Decreto Distrital 174 de 2014 y de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, el 2 de octubre de 2019 IDIGER publicó a través de SECOP II la Licitación pública No. IDIGER-LIC-010-2019 con el objeto de “*prestar los servicios de administración y pagos para manejar a través de fiducia pública, los recursos asignados al Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá D.C. – FONDIGER*”, por valor de \$100.000.000.

El 22 de octubre de 2019, el IDIGER ordenó apertura del proceso de licitación señalado y la conformación del comité evaluador que tendría a cargo la valoración de los factores de evaluación de las ofertas, consistentes en:

- Valor unitario de la comisión por pago efectivamente realizado (Máx. 60 puntos)
- Tiempo máximo de efectividad para el pago (Máx. 29 puntos)
- Incentivo a la industria nacional (Max. 10 puntos)
- Incentivo a la vinculación de personas con discapacidad (Máx. 1 punto)

En cuanto a las especificaciones técnicas del contrato, el Documento complementario al pliego de condiciones definitivo de la licitación No. IDIGER-LIC-010-2019 señaló en el numeral 1.6.2 *Realización de pagos con cargo a los recursos de FONDIGER*, que “*el total de pagos en la vigencia de 2018 ascendió a 2669 y para el primer semestre de 2019 a 1416*”, lo cual permite establecer un promedio equivalente a 226 pagos mensuales para el período comprendido entre enero de 2018 y junio de 2019.

El documento indicado, realizó otras precisiones, entre las cuales se encuentran:

“4.2.5. PROPUESTA ECONÓMICA

Cualquier error en la determinación del valor unitario de la comisión por pago efectivamente realizado en la oferta no dará lugar a su modificación.

El valor de la propuesta económica contenido en la propuesta, no está sujeto a ajuste alguno; razón por la cual, el proponente deberá prever en su oferta que tiene que asumir los posibles incrementos que se presenten en la ejecución del contrato por cambio de año (si a ello hubiere lugar).

5.3. VALOR Y FORMA DE PAGO

Los precios de la oferta deben mantenerse en firme a partir de la presentación de la misma y durante todo el tiempo de ejecución y liquidación del contrato.”

El *Procedimiento de Estructuración de Negocios Sector Público*⁴ de Fiducoldex, señala a la Dirección Comercial como el área encargada de estructurar las propuestas de negocio para consideración y aprobación de los comités de estructuración y aprobación. Para realizar dicha actividad, la Dirección Comercial desarrolla diferentes tareas como la revisión de los documentos del proceso en el cual aspiran participar, consolida y remite observaciones y/o preguntas a la entidad contratante, recibe respuesta a las observaciones y pliegos definitivos por parte de las demás áreas involucradas, convoca a comité, solicita elaboración del precosteo al área financiera, elabora y radica la propuesta de licitación pública. Si el negocio es adjudicado, solicita elaboración del contrato y de matrices de riesgo, suscribe el contrato y remite el proceso a la Dirección de Negocios Fiduciarios para la puesta en marcha del negocio.

Fiducoldex en el Procedimiento PR-GFI-004 “Costeo de nuevos negocios”, define:

“PRECOSTEO: Ejercicio financiero realizado para determinar la rentabilidad mínima del negocio a estudiar, en él se estipula el flujo de caja del fideicomiso, se incluyen los ingresos, gastos generales, los asociados a inversión inicial, personal y financieros, como también impuestos, definiendo así un valor mínimo de comisión fiduciaria para el negocio de estudio.” Subrayado fuera de texto

Así mismo, el numeral 5 de este documento establece:

“DIRECTRICES

• La ficha de descripción preliminar del negocio es el insumo inicial para el precosteo, por lo tanto, debe tener la información completa y verás para definir por parte de la Coordinación de Finanzas y Planeación la rentabilidad mínima del negocio. (...)” Subrayado fuera de texto.

El numeral 6 determina:

“DESARROLLO:

6.1. El Director Comercial solicita mediante el diligenciamiento del formato FTGCO01 DESCRIPCION PRELIMINAR DEL NEGOCIO al Coordinador de Finanzas y Planeación el precosteo inicial con la información diligenciada en este y observaciones.

6.2. El Coordinador de Finanzas y Planeación recibe la solicitud dirigida del Director Comercial y analiza la información que se contiene en ella.

⁴ Diagrama de flujo procedimiento Estructuración de Negocios Sector Público.

6.3. El Coordinador de Finanzas y Planeación define los ingresos y egresos del negocio con la información enviada y elabora el precosteo en el formato FTFC005 Costeo de Negocios.

6.4. El Coordinador de Finanzas y Planeación, el comité de estructuración y/o aprobación y el Director Comercial definen el porcentaje de participación del recurso humano o asignación adicional requerida para la ejecución negocio.

6.5. El Coordinador de Finanzas y Planeación asigna los gastos generales y financieros requeridos para el negocio 6.6. El Coordinador de Finanzas y Planeación incluye los impuestos que deben tenerse en cuenta para la ejecución del negocio.

6.7. El Coordinador de Finanzas y Planeación verifica la información de acuerdo con las modelaciones planteadas en el precosteo

6.8. El Coordinador de Finanzas y Planeación remite el precosteo para validación del Director Comercial, estipulando el valor mínimo de comisión."

Por su parte, el Formato DCGTH118 "Descripción del Cargo de Coordinador Financiero", señala dentro de los objetivos específicos del cargo: "Elaborar el costeo de nuevos negocios, como herramienta fundamental a la Vicepresidencia Comercial para la negociación con potenciales clientes".

Para la presentación de Fiducoldex en la Licitación pública de IDIGER, la Coordinación Financiera, en ejercicio de sus funciones, proyectó el costeo del negocio, el cual fue ajustado atendiendo las instrucciones de la Dirección Comercial y el Comité de Aprobación del 22 de octubre de 2019, así:

Costeo elaborado por la Coordinación Financiera de Fiducoldex

| FTGF04 COSTEO DE NEGOCIOS | | | | | | | | | | | |
|---|--|---------------------|---------------|-----------------|--------------------|-----------------------------------|--|---------|---------|---------|--------|
| FIDUCOLDEX | | No. | 2019 10 021-1 | | TOTAL INGRESOS | | 81.238 | | | | |
| FIDEICOMITENTE | | Admon y Pago IDIGER | | | TOTAL GASTOS | | 66.372 | | | | |
| | | | | | MARGEN OPERACIONAL | | 14.866 | | | | |
| Periodicidad 7 Meses | | 1 | Vr. Mens. | Per. 1 | Per. 2 | Per. 3 | Per. 4 | Per. 5 | Per. 6 | Per. 7 | |
| Inflación | | | | oct-19 | nov-19 | dic-19 | ene-20 | feb-20 | mar-20 | abr-20 | |
| | | | | | | | 4% | | | | |
| FLUJO DE CAJA DEL FIDEICOMISO (Millones de pesos) | | | | 179.835 | 180.316 | 180.799 | 181.283 | 181.770 | 182.258 | 182.748 | |
| INGRESOS (Miles de pesos) | | | | 81.238 | 9.937 | 9.937 | 9.937 | 10.285 | 10.285 | 10.285 | 10.285 |
| Inversión Inicial (Miles de pesos) | | | | 460 | 460 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| COSTO TOTAL DEL PERSONAL | | | | 27.155 | 5.965 | 2.446 | 2.446 | 2.531 | 2.531 | 2.531 | 2.531 |
| GASTOS FINANCIEROS | | | | 21.647 | 2.648 | 2.648 | 2.648 | 2.741 | 2.741 | 2.741 | 2.741 |
| GASTOS GENERALES | | | | 9.346 | 1.408 | 1.056 | 1.056 | 1.093 | 1.093 | 1.093 | 1.093 |
| IMPUESTOS | | | | 7.135 | 1.013 | 841 | 841 | 871 | 871 | 871 | 871 |
| REVISORIA FISCAL | | | | 3.000 | 77 | 77 | 77 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| TOTAL GASTOS MENSUALES | | | | 66.372 | 11.571 | 7.068 | 7.068 | 7.315 | 7.315 | 7.315 | 7.315 |
| RESULTADO OPERACIONAL | | | | 16.499 | -1.633 | 2.870 | 2.870 | 2.970 | 2.970 | 2.970 | 2.970 |
| IMPUESTO DE RENTA | | | | 5.054 | -555 | 976 | 976 | 1.010 | 1.010 | 1.010 | 1.010 |
| RESULTADO NETO | | | | 9.812 | -1.078 | 1.894 | 1.894 | 1.960 | 1.960 | 1.960 | 1.960 |
| VALOR PRESENTE NETO | | Ingr. | Gastos | Recul. | Tasa | Margen | Costeo incluye: | | | | |
| Resultado operacional | | 77.853 | 63.624 | 14.228 | 12% | 18% | 3000 pagos x los 7 meses ACH y 10 Cheques mensuales | | | | |
| Resultado neto | | 77.853 | 68.462 | 9.391 | 12% | 12% | Póliza de seriedad, cumplimiento y responsabilidad civil | | | | |
| COMISIÓN EN SMMLV | | | | 828.116 | 12,0 | 0% | Recursos en BANCOS | | | | |
| ELABORO | | | | APROBO | | información x subcuenta (empresa) | | | | | |
| Eel Atencio Antolínez | | | | Liliana Pinilla | | 12 SMMLV | | | | | |
| Octubre 21 de 2019 | | | | | | | | | | | |

Fuente: Fiducoldex

Como resultado del costeo proyectado, Fiducoldex presentó como oferta económica un valor de comisión por pago efectivamente realizado, equivalente a \$23.187, como consta en el Anexo 8, folio 174 de la oferta presentada en la licitación No. IDIGER-LIC-010-2019.

El 29 de noviembre de 2019 se suscribió el contrato de fiducia pública No. 029-2019 entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – FIDUCOLDEX y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá D.C. – IDIGER, con el objeto de “*Prestar los servicios de administración y pagos para manejar a través de fiducia pública, los recursos asignados al fondo distrital para la gestión de riesgos y cambio climático de Bogotá D.C.-Fondiger*”.

Dentro de las obligaciones contractuales de la fiduciaria, señaladas en la cláusula tercera del contrato de fiducia No. 029 de 2019 se definió:

“A. Obligaciones generales de la fiduciaria

(...) 10. La FIDUCIARIA se compromete a mantener los precios de su oferta en firme durante la ejecución del contrato y su liquidación, por lo cual no aplicará la fórmula de reajuste.”

Frente a la comisión fiduciaria, el contrató estipuló en su cláusula octava “*(...) para todos los efectos relacionados con la ejecución del presente contrato de fiducia pública, el valor de remuneración que percibirá la FIDUCIARIA mensualmente estará determinado por el número de pagos efectivamente realizados durante el respectivo período. En tal sentido, es importante señalar que el valor pagado por cada pago efectivamente realizado será de veintitrés mil ciento ochenta y siete pesos (\$23.187) m/cte, conforme a la propuesta económica presentada en la oferta.*”

El plazo de ejecución del contrato se pactó en siete (7) meses o hasta agotar los recursos, contados a partir del acta de inicio la cual se suscribió el 16 de enero de 2020. Mediante otrosí No. 1 del 14 de agosto de 2020, el contrato fue prorrogado por cuatro (4) meses, es decir, hasta el 15 de diciembre de 2020. Posteriormente, con otrosí No. 2 del 22 de octubre de 2020 el plazo de ejecución se amplió por tres (3) meses y diecisiete (17) días, esto es, hasta el 1 de abril de 2021. Con otrosí No. 3 del 29 de marzo de 2021 se amplió nuevamente el plazo hasta el 06 de mayo de 2021.

Durante el término de ejecución contractual, mediante correo electrónico del 26 de abril de 2021, IDIGER solicitó a Fiducoldex la ampliación del plazo del contrato por tres meses (hasta el 6 de agosto), con el fin de contar con el tiempo necesario para realizar un nuevo proceso de contratación, dado que la licitación pública iniciada en el mes de abril tuvo que ser declarada desierta. Con oficio FDX-Emis-000750 del 29 de abril, Fiducoldex respondió indicando, entre otras cosas:

*“Para la definición de la comisión fiduciaria **FIDUCOLDEX S.A.**, toma como elemento principal el promedio de pagos informado por la entidad en los pliegos atribuibles a la licitación pública, situación que implica, que de no llegarse a realizar de forma efectiva dicha cantidad de pagos, se genera un efecto negativo en el equilibrio económico del contrato, tal y como se pudo evidenciar en la ejecución del acuerdo de voluntades actualmente vigente durante el año 2020, en el que de esas operaciones fue sustancialmente inferior a lo proyectado, afectando el ingreso de la Fiduciaria y, en consecuencia, la rentabilidad inicialmente esperada y costeadas.*

(...)

Conforme a lo anterior y con el propósito de mantener una relación contractual equilibrada, para poder suscribir el otrosí solicitado, es necesario que se adelanten las siguientes gestiones:

- *Aumentar el valor de comisión fiduciaria a un monto que corresponda por lo menos a la suma de **SESENTA Y CUATRO MIL CIENTO TREINTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL** (\$64.131.) por cada pago efectivamente realizado, manteniendo un volumen mínimo de **DOSCIENTOS VEINTIUN** (221) pagos mensuales.*

- *De no presentarse el volumen de pagos referido en el punto inmediatamente anterior se hace necesario el reconocimiento de una comisión fija pagadera mensualmente, correspondiente a **QUINCE PUNTO SEIS (15,6) SMMLV. (...)***

El 05 de mayo de 2021 se suscribió el otrosí No. 4 del contrato de fiducia, mediante la cual se modificó la cláusula octava “Valor del contrato y forma de pago”, en el sentido de indicar que el valor de cada pago realizado sería de \$64.131. Así mismo, estableció un volumen mínimo de 221 pagos mensuales que, de no cumplirse, implica el reconocimiento de una comisión fija mensual correspondiente a 15,6 SMMLV, equivalente a \$ 14.173.005,60.

Mediante correo electrónico del 2 de noviembre de 2021 la CGR solicitó a Fiducoldex informar, frente al aumento de la comisión fiduciaria de \$23.187 a \$64.131 por cada pago realizado, es decir, el aumento de la comisión en un 176% sobre lo pactado inicialmente:

- “- *¿Cómo se determinó el aumento de la comisión? Remitir copia de las proyecciones (costeos) y soportes sobre la decisión tomada.*
- (...) *¿Cómo se afectó el ingreso de la Fiduciaria y la rentabilidad esperada? Remitir soportes de tal afirmación.*
- *¿Fiducoldex considera que durante la ejecución del encargo fiduciario de Fondiger se generó un efecto negativo en el equilibrio económico del contrato en los términos en que fue negociado y suscrito? ¿Cómo se determinó dicho desequilibrio? Remitir soportes”.*

A través de comunicación remitida el 5 de noviembre de 2021, Fiducoldex dio respuesta al requerimiento de información señalando, entre otras cosas:

“El análisis y posterior aumento de la comisión surge del estudio de mercado remitido al IDIGER para el proceso de licitación pública LP- 003-2021⁵, el cual fue publicado en el mes de abril por la entidad en la plataforma Secop II (...)

El 24 de marzo, el cliente nos remitió la proyección de pagos a realizar (correo del 24 de marzo de 2021 a las 14:34, sin embargo, al compararlo con la facturación del negocio generada durante el 2019, 2020 y 2021 (entregada por operaciones en correo electrónico de fecha 24 de marzo a las 9:50 a.m. y 7:20 p.m.), no se acercaba a la realidad del negocio, pues los pagos realizados en la operación del negocio fueron inferiores a lo indicado inicialmente por la Entidad en el pliego de condiciones que fue base para la oferta presentada. (...)

Adicionalmente, es importante resaltar que el pliego de condiciones y el contrato menciona diferentes tipologías de pagos, donde la entidad claramente en las respuestas a las observaciones, indica que cada instrucción es una orden de pago, pero en ellas pueden existir hasta 5 transacciones de pagos asociadas a una sola orden, lo cual, para la Fiduciaria es una dedicación de tiempo superior y no se puede identificar tal situación hasta que se hace la radicación de la orden de pago⁶.

Lo anterior, sumado al tiempo de dedicación que el equipo de trabajo toma para el cumplimiento de las instrucciones de pago remitidas por el IDIGER, dentro de los términos establecidos en el contrato (7 horas), tiempo que en el proceso de operación supera el proyectado repercutiendo en el aumento de costos de

⁵ De acuerdo con el estudio de mercado elaborado por IDIGER para la licitación, Fiducoldex remitió cotización con valor de giro propuesto por \$45.426.

⁶ En el numeral 4 de los estudios previos base de la licitación, se indica en la nota 2: La comisión por pago efectivamente realizado, se efectúa por orden de pago girada, la cual puede eventualmente tener más de un desembolso.

personal que se había establecido dentro del costeo del negocio ofertado en el 2019. La revisión y ajuste en los mencionados tiempos de dedicación son originados en las áreas que operan el negocio y que conocen puntualmente las actividades que se desarrollan y que finalmente fue la base de información para el estudio de mercado mencionado. (...)

El pago de comisión fiduciaria se da por el pago efectivamente realizado aprobado por el IDIGER; el equilibrio del negocio se genera por el promedio histórico de pagos que se realizan, donde la cantidad promedio histórica es superior a la generada en el año 2020 y 2021, como se evidencia en los cuadros relacionados en la respuesta anterior, situación que hace menores los ingresos de la Fiduciaria. (...)

En virtud de los hechos descritos, se evidenció por un lado, las debilidades en la planeación por parte de Fiducoldex en la etapa de estructuración y costeo de la propuesta comercial del negocio fiduciario, puesto que, aunque IDIGER puso en conocimiento de los proponentes el histórico de pagos realizados para la vigencia 2018 y primer semestre de 2019 como base fundamental para la presentación de la oferta, Fiducoldex realizó una proyección de ingresos basada en 3.000 pagos durante la vigencia del contrato que sería de siete (7) meses, lo cual equivale a un promedio de 428 pagos mensuales⁷; número que se encuentra muy por encima del promedio de pagos dado a conocer por la entidad contratante de 226.

Lo anterior significa que, si se cumplía el promedio real de pagos según la información de IDIGER, esto es 226 pagos, Fiducoldex percibiría un ingreso mensual de \$5.240.262, y no de \$9.924.036, como fue estimado por la Fiduciaria bajo un supuesto de pagos que no corresponde con el comportamiento histórico, lo cual afecta la rentabilidad esperada en el negocio.

Adicionalmente, Fiducoldex reconoció en la respuesta del 5 de noviembre dada a la CGR, que el tiempo determinado para desarrollar el objeto del contrato “en el proceso de operación supera el proyectado repercutiendo en el aumento de costos de personal”, lo cual demuestra una subestimación de los gastos fijos y variables del negocio, específicamente de los costos de personal. Este menor valor estimado de gastos de personal, afecta directamente el cálculo de la comisión fiduciaria y por tanto, de la rentabilidad esperada en el desarrollo del negocio.

Tal como se describe en el análisis del costo de personal realizado por Fiducoldex, en relación con el estimado inicial y al realmente utilizado durante la ejecución del Contrato de fiducia No.029-2019 así:

Tabla No. 3
Costo de personal 2019 Vs. 2021

| COSTO TOTAL DE PERSONAL | | COSTO TOTAL DE PERSONAL | |
|---|-------|---------------------------------|-------|
| Analista contable | 14,0% | Analista contable | 25,0% |
| Ejecutivo de gestión fiduciaria | 8,0% | Ejecutivo de gestión fiduciaria | 25,0% |
| Analista Gestión fiduciaria | 18,0% | Analista Gestión fiduciaria | 30,0% |
| Analista sarlaft | 5,0% | Analista sarlaft | 5,0% |
| Especialista de adquisiciones | 0,0% | Analista de causación | 25,0% |
| Especialista en gestión proyectos banca | 0,0% | Analista de tesorería | 25,0% |
| Profesional jurídico | 45,0% | Técnico de pagos | 10,0% |
| Auxiliar gestión fiduciaria | 15,0% | Profesional jurídico | 5,0% |
| | | Auxiliar de gestión fiduciaria | 25,0% |

Fuente: Fiducoldex

⁷ Correo electrónico del 22 de octubre de 2019 remitido por la Coordinación Financiera a la Dirección Comercial con la proyección del costeo ajustado.

Por otro lado, se hicieron evidentes las deficiencias de control y seguimiento que debe realizar la Dirección de Negocios al desarrollo del Encargo fiduciario, en el entendido en que desde el inicio de la ejecución contractual en el mes de enero de 2020, era clara la diferencia existente entre los ingresos proyectados y los recibidos efectivamente, tanto por las deficiencias en la estructuración del negocio, como por la reducción de pagos frente al promedio histórico; sin embargo, decidieron ampliar la vigencia del contrato en tres oportunidades .

En otras palabras, Fiducoldex proyectó el costeo del negocio fiduciario sin tener en cuenta la información presentada por el IDIGER sobre el comportamiento de los pagos, es decir, con una sobreestimación en la cantidad de los pagos mensuales y sin contemplar la totalidad de los costos de personal requerido de acuerdo con la función a ejercer.

Como consecuencia de la situación señalada en cuanto a las deficiencias de la planeación y seguimiento por parte de Fiducoldex, generó una disminución de la rentabilidad proyectada para este negocio fiduciario.

Es importante precisar que la diferencia entre los ingresos proyectados y los percibidos, corresponde no únicamente a un factor externo dado por una reducción de los pagos mensuales efectivamente realizados, sino principalmente, a las deficiencias presentadas en el costeo durante la etapa de planeación del negocio fiduciario, lo que permite inferir que desde el inicio de la ejecución del contrato, no era posible recibir los ingresos proyectados por Fiducoldex como comisión fiduciaria ni obtener la rentabilidad esperada del negocio fiduciario.

Adicionalmente, ocasionó el cambio sustancial de uno de los factores de evaluación de las propuestas presentadas en el proceso de licitación consistente en el Valor unitario de la comisión por pago efectivamente realizado y que fue determinante para la adjudicación del contrato a Fiducoldex. De esta manera, se contrarió la obligación señalada en los pliegos de condiciones de la licitación y en el contrato fiduciario, consistente en mantener los precios de la oferta en firme hasta la liquidación del contrato; así como el numeral 4.2.5 de tales documentos que señalaba *“Cualquier error en la determinación del valor unitario de la comisión por pago efectivamente realizado en la oferta no dará lugar a su modificación”*.

En este orden de ideas, el Fideicomitente incurrió en mayores gastos por concepto de comisión, pues desde el mes de mayo de 2021, Fiducoldex ha facturado un mayor valor de comisión fiduciaria al IDIGER por cada pago instruido con ocasión del otrosí No. 4 del contrato, equivalente a 2.76 veces el valor inicialmente pactado producto del proceso de licitación efectuado para seleccionar al contratista más favorable a sus intereses.

Respuesta de Fiducoldex:

Fiducoldex presenta su respuesta mediante comunicación No. CR-269-2021 del 19 de noviembre de 2021, en los siguientes términos:

“(…) la Fiduciaria en desarrollo de la etapa precontractual y de estructuración del negocio agotó, surtió y cumplió a cabalidad todas las fases de evaluación y consideración de la propuesta de negocio fiduciario, junto con todos los elementos circundantes a la licitación pública IDIGER-LIC-010 de 2019, tal como se reseña a continuación:

(...) • En el pliego de condiciones definitivo de la licitación pública IDIGER-LCI-010 de 2019, se evidenció que el histórico total de los pagos realizados para el año 2018 y 2019 era de 1.416, con un promedio mensual de 220 pagos mensuales. Siendo este uno, más no el único factor, que fue tenido en cuenta al momento de la planeación y estructuración del negocio fiduciario por parte de la Fiduciaria, habida cuenta, la experiencia previa presentada por parte de la Entidad en la administración del mismo negocio.

• Una vez recabada la información que propuso el Comité de Estructuración, el área financiera realizó un análisis de la cantidad de transacciones bancarias frente las instrucciones de pagos que serían efectivamente remuneradas, estableciendo un equilibrio entre lo que realmente pagaría la entidad distrital y la operación real del negocio fiduciario.

• (...) en la sesión del 22 de octubre de 2019, el Comité de Aprobación consideró que uno de los elementos relevantes para determinar la comisión fiduciaria que se propondría en la oferta, serían los tiempos que se toma la Fiduciaria para efectos de atender las instrucciones de pago que imparta el IDIGER. Adicionalmente, el órgano evaluó la dedicación del personal de la Fiduciaria para el cumplimiento de los pagos, destacándose que para la atención del referido negocio no se contaría con un esquema de dedicación exclusiva de la personal encargado de la administración del Fideicomiso, toda vez que se atendería el contrato fiduciario a través de las capacidades y la infraestructura operante en la entidad, sin tener que incurriéndose en inversiones adicionales en recursos tecnológicos o humanos.

(...) la Fiduciaria desde sus distintos órganos e instancias cumplió a cabalidad el procedimiento y los estándares internos fijados para la definición, estudio y evaluación de las propuestas económicas que se realizan en esta clase de negocios jurídicos, en específico en lo relacionado a la remuneración a la que tendría derecho la Fiduciaria por la administración del FONDIGER para el año 2020.

Producto de dicha evaluación, la Fiduciaria fundamentada no solo en la información pública suministrada por el IDIGER, si no a su vez, consiente de la propia experiencia generada en la administración del Contrato No. 359 de 2018, logró determinar que el comportamiento histórico de la remuneración que recibió la Fiduciaria durante el año 2019, razonablemente llevaría a que el negocio fiduciario reportaría un incremento en los pagos que efectivamente instruirá el IDIGER.

(...) durante el 2019 se recibieron 3.018 órdenes de giro susceptibles de ser remuneradas por parte de la entidad, cifra promedio que resultaba sustancialmente mayor a la inicialmente informada por el IDIGER en la etapa precontractual del negocio.

Sustentado en dicho antecedente, durante el año 2019 el Contrato No. 359 de 2018 y la demás información que reposa en los documentos que acompañan el pliego de condiciones, la Fiduciaria logró fijar una propuesta de comisión Fiduciaria para el proceso licitatorio IDIGERLCI- 010 de 2019, la cual registraba una utilidad neta del 18%. tal como se expone a continuación:

Tabla ejecución real Fondiger 2019

| | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|------------------------|-------|------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| Ingreso | | 13.632.885 | 8.222.445 | 7.581.735 | 10.927.665 | 10.180.170 | 9.610.650 | 8.293.635 | 8.329.230 | 9.397.080 | 7.546.140 | 19.577.250 |
| Gastos transversales | | 10.849.232 | 3.300.931 | 3.300.931 | 6.409.868 | 3.432.968 | 3.432.968 | 3.432.968 | 4.896.262 | 3.432.968 | 3.432.968 | 3.432.968 |
| Utilidad contrato 2018 | | 2.783.653 | 4.921.514 | 4.280.804 | 4.517.797 | 6.747.202 | 6.177.682 | 4.860.667 | 3.432.968 | 5.964.112 | 4.113.172 | 16.144.282 |
| Margen operativo | | 20% | 60% | 56% | 41% | 66% | 64% | 59% | 59% | 63% | 55% | 82% |

Tabla proyección Fondiger 2020

| | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|----------------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ingreso | 9.937.392 | 9.937.392 | 9.937.392 | 9.937.392 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 | 10.285.201 |
| Gastos transversales | 11.570.564 | 7.067.561 | 7.067.561 | 7.067.561 | 7.314.926 | 7.314.926 | 7.314.926 | 7.314.926 | 7.314.926 | 7.314.926 | 11.406.709 | 11.406.709 |



| | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| Utilidad contrato 2018 | - 1.633.172 | 2.869.831 | 2.869.831 | 2.869.831 | 2.970.275 | 2.970.275 | 2.970.275 | 2.970.275 | 2.970.275 | 2.970.275 | - 1.121.508 | - 1.121.508 |
| Margen operativo | -16% | 29% | 29% | 29% | 29% | 29% | 29% | 29% | 29% | 29% | -11% | -11% |
| Margen del negocio | 18% | | | | | | | | | | | |

En este punto, sea preciso destacar que la estructura de costos de la fiduciaria dispuesta para este negocio estaría apoyada por un equipo de trabajo transversal desde el área de negocios, las áreas de soporte y de cumplimiento no exclusivo para el encargo, motivo por el cual los costos finalmente asociados al negocio fiduciario resultaron marginales, al no haberse incurrido en gastos fijos o adicionales para su atención.

(...) de ninguna forma se incurrió por parte de la Fiduciaria en posibles yerros o deficiencias al momento de determinar el valor unitario a cobrar por cada orden de giro, pues diferente a lo concluido por el Auditor, la Fiduciaria realizó una labor precontractual diligente que dio lugar a la determinación de una retribución adecuada a las expectativas de la Fiduciaria. No obstante, acorde con lo acontecido, la cantidad de pagos efectivamente instruidas resultó ser inferior incluso al promedio trazado y visualizado por la misma entidad distrital, quien proyectaba un promedio de 220 pagos al mes (...)

(...) con la propuesta de comisión que fue presentada por la Fiduciaria y que finalmente se consignó en el Contrato fiduciario No. 482 de 2019, no se generaba de forma alguna afectación al esquema de costos y gastos presupuestado por la Fiduciaria, en la medida que con la misma se obtendría un margen de negocio cercana al 18%, lo anterior bajo las condiciones de volumetría de pagos que se esperaba recibir y que por cuestiones ajenas a la Fiduciaria, suscitaron que se recibiera una comisión inferior.

(...) si bien, es cierto no se ejecutaron por razones ajenas a la Fiduciaria y a la entidad contratante la totalidad de los pagos inicialmente previstos, también lo es que, la menor ejecución de transacciones efectivas solicitadas por la entidad contratante, no significó o derivó durante el periodo de tiempo analizado que Fiducoldex S.A., no percibiera un ingreso promedio suficiente para costear los gastos directa e indirectamente asociados a la operación del respectivo negocio y que, además, obtuviera una rentabilidad favorable ligada, precisamente, a su gestión como administrador fiduciario.

Lo anterior, se demuestra de manera clara y contundente, si tenemos en cuenta que para la operación del vehículo fiduciario en cuestión la Entidad no incurrió en la contratación de funcionarios adicionales a los ya existentes en su planta de personal, ni destinó recursos humano con dedicación exclusiva para gestión del mismo; así como tampoco, incurrió en costos relativos a desarrollos tecnológicos o adecuaciones administrativas en procura de cumplir con el objeto contractual previamente pactado.

(...) las actividades propias al encargo fiduciario objeto de administración, se desarrollaron exclusivamente con cargo a la capacidad instalada de la compañía que, de manera simultánea, operaba y gestionaba los demás negocios de origen público o privado previamente suscritos y/o formalizados. Es así, como los costos inicialmente previstos son y deben ser concebidos como marginales y no pueden, en esa medida, impactar de manera directa la rentabilidad de un negocio que no goza de exclusividad en ninguno de los aspectos implícitos o relativos a su administración.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que por motivos que más adelante explicaremos, se presentó una reducción en el número de órdenes de pago instruidas por parte del Encargante, también lo es que, los tiempos de dedicación del personal destinado parcialmente a la atención del negocio se vieron disminuidos, permitiendo a los funcionarios asumir tareas y actividades relativas a otros negocios operados por la Entidad y; consecuentemente, impactando a la baja los valores previstos como costos inicialmente presupuestados para la administración del vehículo fiduciario que ocasiona la elaboración del presente escrito.

Sobre ese particular, solo basta con revisar detenidamente los datos y cifras contenidos en el siguiente cuadro, que dan cuenta de la ejecución real de los pagos realizados durante el término del contrato que está siendo objeto de auditoría, de la dedicación del personal y la ejecución de los demás gastos asociados a la operación del negocio para la materialización de dichas transacciones, así:

| Margen real del negocio | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|-------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Ingresos real | 6.782.493 | 5.564.880 | 8.532.816 | 2.017.269 | 2.365.074 | 1.483.968 | 1.994.082 | 2.481.009 | 2.365.074 | 2.063.643 | 2.620.131 | 2.805.627 |
| Gastos transversales | 4.046.458 | 3.075.434 | 4.094.182 | 1.872.252 | 1.988.290 | 1.672.570 | 1.848.199 | 2.023.571 | 1.988.292 | 1.463.277 | 2.059.111 | 2.129.158 |
| Utilidad del Negocio | 2.736.035 | 2.489.446 | 4.438.634 | 145.017 | 376.784 | 188.602 | 145.883 | 457.438 | 376.782 | 3.526.920 | 561.020 | 676.469 |
| Impuestos de Renta | 820.810 | 746.834 | 1.331.590 | 43.505 | 113.035 | | 43.765 | 137.231 | 113.034 | | 168.306 | 202.941 |
| Utilidad Neta | 1.915.224 | 1.742.612 | 3.107.044 | 101.512 | 263.749 | 188.602 | 102.118 | 320.206 | 263.747 | 3.526.920 | 392.714 | 473.528 |
| Margen del Negocio | 13% | | | | | | | | | | | |

De lo anterior se colige que, para la operación de un negocio como el que ahora nos ocupa, cuya administración, se reitera, no implica exigencia alguna de dedicación exclusiva de personal o cualquier otro tipo de recursos físicos o inmateriales, la definición de los costos asociados debe ser transversal y; por lo tanto, su determinación debe adecuarse a la realidad propia de la ejecución de la finalidad del correspondiente fideicomiso, es decir, pueden aumentar o disminuir de conformidad con el incremento o decrecimiento de la carga operativa que demande la ejecución negocial.

(...) si bien es cierto se ejecutaron menos órdenes de pago que las que inicialmente estaban previstas, también lo es que los costos y gastos transversales disminuyeron proporcionalmente, produciendo; en consecuencia, una rentabilidad promedio del 13%, esto es, un ingreso positivo para Compañía (...).

Finalmente, (...) vale la pena aclarar que aun cuando se trata de un acuerdo de voluntades sometido al régimen de contratación estatal que, devenía del adelantamiento de un proceso licitatorio, no puede predicarse como absoluta la afirmación consistente en asumir su inmutabilidad perpetua.

En efecto, los contratos estatales también son susceptibles de modificación, bajo el entendido que los ajustes respectivos no afecten de forma sustancial el objeto o supongan el cambio inherente de los elementos de la esencia del respectivo acuerdo, pues, en caso contrario, estaríamos asumiendo la absoluta inexistencia de la voluntad de las partes que concurren a la celebración de un acto jurídico, perdiendo de vista que aun con restricciones, la misma se predica también de los negocios afectos a la administración pública.

Bajo ese contexto, la negociación atinente al Otrosí No. 4 referido, resulta perfectamente viable y solo comportó la voluntad bilateral de los intervinientes, cimentada en las condiciones para ese momento vigentes en el mercado, en la reducción de la ejecución inicialmente prevista y en la posibilidad de obtención de una rentabilidad superior a la que el negocio presentaba para ese momento, habida cuenta la onerosidad de la actividad conexas con el objeto social reglado de la Fiduciaria. En todo caso, se destaca que, para todos los efectos, dicha modificación se soportó de manera adecuada por quien al final, elaboró, definió y aprobó el texto respectivo; es decir, como corresponde en los negocios fiduciarios públicos el Fideicomitente o Encargante. (...)"

Análisis de la Respuesta:

Fiducoldex señala que, en la etapa de estructuración del negocio cumplió todas las fases de evaluación y consideración del negocio fiduciario. En ese sentido, tuvo en cuenta no solo el promedio mensual de pagos reportado por IDIGER en la licitación, sino también la posibilidad de atender el contrato con los recursos tecnológicos y humanos existentes. Adicionalmente, acudió a los diferentes espacios de decisión como el Comité de Estructuración y de Aprobación.

Para la CGR es claro que la fiduciaria no tuvo que realizar nuevas contrataciones de personal para asumir las obligaciones del negocio fiduciario. Sin embargo, sí tuvo que disponer de un porcentaje del tiempo de su personal para desarrollar los compromisos adquiridos en la ejecución del contrato, los cuales deben ser incluidos en los costos operativos, tal como fue presentado en el Formato FTGF04 Costeo de negocios.

Así mismo, Fiducoldex manifiesta que *“fundamentada no solo en la información pública suministrada por el IDIGER, si no a su vez, consiente de la propia experiencia generada en la administración del Contrato No. 359 de 2018, logró determinar que el comportamiento histórico de la remuneración que recibió la Fiduciaria durante el año 2019, razonablemente llevaría a que el negocio fiduciario reportaría un incremento en los pagos (...).”* Y como evidencia de tal afirmación, señala que durante el año 2019 se recibieron 3.108 órdenes de pago, lo que resulta en un promedio *“(...) sustancialmente mayor a la inicialmente informada por el IDIGER en la etapa precontractual del negocio.”*

Para la CGR no es de recibo el argumento citado como sustento para la proyección del costeo con un promedio de pagos mensual de 428. Si bien es cierto que, al tomar sólo los pagos efectuados en el 2019 se alcanza un promedio de 259 pagos mensuales, lo cual resulta mayor al promedio determinado en la etapa precontractual de 226, también lo es que sigue estando muy por debajo de la cantidad de pagos escogida para realizar los cálculos del costeo del negocio.

Es decir, no se encuentra un soporte que permita determinar que el promedio de pagos a realizarse mensualmente pasaría de 259 en la vigencia 2019 a 428 en 2020; lo cual permite inferir, que el costeo se realizó con base en información imprecisa, lo que conlleva como consecuencia, un cálculo erróneo de la rentabilidad esperada con el valor de la comisión establecida, pues tal como se observó, los ingresos esperados no serían mayores a \$5.240.262 o a \$6.005.433, asumiendo el promedio de pagos calculado con la información sólo de 2019.

En la respuesta entregada el 19 de noviembre, Fiducoldex afirma que logró fijar una propuesta de comisión fiduciaria con una utilidad neta del 18%. Sin embargo, tanto los documentos entregados por la entidad con Oficio No. CR-201-2021 del 24 de septiembre de 2021, que incluyen el Formato FTGF04 Costeo de negocios y el correo electrónico del 22 de octubre de 2019 suscrito por la Coordinadora Financiera, como lo expuesto en prueba de recorrido del 18 de agosto del presente año, se señala, sin lugar a interpretación, que los cálculos realizados para el negocio reflejaban una rentabilidad del 13%.

Por otro lado, afirma Fiducoldex que el negocio en cuestión se encontraba apoyado por un equipo transversal desde el área de negocios, por lo cual los costos asociados al negocio fiduciario resultaron marginales. Contrario a esta afirmación, de acuerdo con la respuesta entregada el 5 de noviembre a la CGR, Fiducoldex expresó como uno de los argumentos principales que soportaron el aumento del valor de la comisión fiduciaria que *“(...) el gasto operativo del negocio fue superior al proyectado”* y que el tiempo determinado para desarrollar el objeto del contrato *“en el proceso de operación supera el proyectado repercutiendo en el aumento de costos de personal”*.

Frente a lo anterior, vale la pena traer a colación la carta de salvaguarda suscrita el 28 de julio de 2021 por el presidente de Fiducoldex, mediante la cual se compromete a la entrega de la información requerida por el equipo auditor con características de validez, integralidad, completitud y sin errores importantes o relevantes. A pesar de ello, la información recibida por la entidad con oficio del 24 de septiembre y confirmada en diferentes espacios como la prueba de recorrido del 18 de agosto, la comunicación del 5 de noviembre con asunto: *Respuesta requerimiento del 2 de noviembre – Otrosí No. 4 IDIGER* y la reunión del 8 de noviembre de 2021, difiere de los expresado en la respuesta CR-269-2021 que se está analizando.

Sobre la baja ejecución de órdenes de pago durante el período evaluado, Fiducoldex manifiesta que obedece a la propagación del Covid 19 y que *“(...) al tratarse de un evento externo, irresistible, del que las partes de un contrato no tienen control alguno y que para el caso en concreto, generan afectaciones a las*

prestaciones y contraprestaciones a las que hay lugar con ocasión al vínculo contractual; da lugar sin dubitación alguna, a que nos encontremos ante la figura de la fuerza mayor en los términos del artículo 64 del Código Civil, el cual irrumpe y deforma los elementos de la responsabilidad al separar las causas de un posible daño”. Con este argumento, la entidad desconoce el hecho de haber realizado su proyección bajo un promedio de pagos sobreestimado, lo cual incidió en el porcentaje de rentabilidad esperada desde el inicio de ejecución del contrato, más allá de la disminución posterior de pagos, producto de la pandemia y las decisiones tomadas por el Distrito para enfrentarla.

Finalmente, sobre la modificación realizada al contrato mediante otrosí No. 4 del 5 de mayo de 2021, Fiducoldex manifiesta *“los contratos estatales también son susceptibles de modificación, bajo el entendido que los ajustes respectivos no afecten de forma sustancial el objeto o supongan el cambio inherente de los elementos de la esencia del respectivo acuerdo, pues, en caso contrario, estaríamos asumiendo la absoluta inexistencia de la voluntad de las partes que concurren a la celebración de un acto jurídico (...)”.*

De igual modo indica, *“la negociación atinente al Otrosí No. 4 referido, resulta perfectamente viable y solo comportó la voluntad bilateral de los intervinientes, cimentada en las condiciones para ese momento vigentes en el mercado, en la reducción de la ejecución inicialmente prevista y en la posibilidad de obtención de una rentabilidad superior a la que el negocio presentaba para ese momento (...)”.*

Sobre los argumentos esgrimidos por Fiducoldex, la CGR considera, por un lado, que la modificación No 4 del contrato fiduciario sí supuso un cambio inherente de los elementos de la esencia del respectivo acuerdo, por cuanto se modificó el valor de la comisión cobrada por cada pago realizado, lo cual constituyó el criterio determinante para la adjudicación de la licitación pública desarrollada por el IDIGER.

Por otro lado, si bien es cierto, un contrato corresponde a la voluntad de las partes, también lo es que debe estar enmarcado en unas condiciones acordadas por las mismas partes. Para el caso particular, se estipuló desde los pliegos, la condición de no modificar el valor de la oferta hasta la liquidación del contrato, por lo cual no es de recibo basar la modificación del contrato en una posibilidad de aumento de la rentabilidad de la fiduciaria.

En este sentido, y conforme las respuestas dadas por la Fiduciaria se valida el hallazgo como administrativo.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| |
|--|
| Evaluar el control fiscal interno y expresar concepto. |
|--|

Se adelantó la evaluación del control fiscal interno, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados en la etapa de planeación y de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso de auditoría.

Como resultado de la evaluación, se detectaron debilidades en la aplicación de los procedimientos internos de Fiducoldex, relacionados con la inobservancia de las instrucciones impartidas para la determinación del costeo de nuevos negocios y el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones contractuales. Las deficiencias detectadas se encuentran validadas en los hallazgos descritos en el presente informe.

El concepto de control fiscal interno arrojó una calificación de 1,167, lo que significa que es **ADECUADO**; sin embargo, se materializó un (1) riesgo identificado en la fase de planeación del proceso auditor; en relación con el incumplimiento de los procedimientos internos establecidos por Fiducoldex relacionados con la estructuración y la ejecución de los negocios fiduciarios.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Evaluar el manejo presupuestal y contable de las comisiones pactadas en los negocios fiduciarios que administra, así como su participación en consorcios fiduciarios.

Producto de la evaluación de este objetivo, en relación con el presupuesto de las comisiones la fiduciaria, determinó en el proyecto presupuestal de ingresos de las comisiones fiduciarias, se realiza con base en los negocios fiduciarios firmados que se tiene, en el momento de presentar el anteproyecto de presupuesto de acuerdo con los promedios y con los negocios tanto de comisión fija o variable de acuerdo con lo establecido en el contrato de fiducia. También forma parte del presupuesto de ingresos los de consorcios, como fueron los seleccionados: Confiar Fompet y el patrimonio del fondo de pensiones públicas de Cundinamarca.

La Ejecución presupuestal se realizó de acuerdo con los registros contables causados de cada negocio fiduciario. Para los fideicomisos de la muestra se puede concluir que el presupuesto para los once (11) negocios fiduciarios se acumuló para la vigencia de 2020 de \$2.665.662.512. y una ejecución de \$4.604.543.753. La planeación presupuestal acumulada a 30 de junio de 2021 fue en los once (11) negocios fiduciarios, de \$1.138.705.422 y con una ejecución a la misma fecha de \$875.341.791.

Respecto a la evaluación contable, se evidenció una adecuada causación de las comisiones, de conformidad con lo establecido en el régimen contable para los negocios fiduciarios de acuerdo con las instrucciones impartidas en las Política Contable bajo NIIF de Fiducoldex cód.PL-CN-1 Versión1.

Finalmente, se determinó la adecuada facturación y cobro de las comisiones de los negocios fiduciarios, de conformidad con las condiciones señaladas en los contratos fiduciarios objeto de evaluación

De otra parte, para el caso de los negocios consorciados se evidenció por parte de Fiducoldex la adecuada gestión como representante legal de los consorcios y la distribución de utilidades de acuerdo con lo definido en los acuerdos consorciales.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.

Teniendo en cuenta que no existe Plan de Mejoramiento resultado de auditorías anteriores, no fue objeto de verificación en el desarrollo de esta auditoría.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con las materias objeto de auditoría, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

Durante el desarrollo de la AC vigencias 2020 y a 30 de junio de 2021, no se recibieron solicitudes ciudadanas.