

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE**

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL - FDN  
VIGENCIA 2021**

**CGR-CDGPIF Nro. 05 de 2021  
Mayo de 2022**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralora General de la República (E)

Lina María Aldana Acevedo

Contralor Delegado para la Gestión  
Pública e Instituciones Financieras

Andrey Geovanny Rodríguez León

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Willian Torres Quevedo

Equipo auditor:

Líder de auditoría

Rosa Cristina Caro Caro

Integrantes del equipo auditor

Sara Juliette Acuña Contreras  
Edda Karime García Gaitán  
Yamil Armando Espitia Ruiz  
Rafael Sanjuanelo Durán  
Germán Díaz Rodríguez  
Naibis Santana Obeso  
Marisol Rivera Cuéllar

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1.1 OBJETIVOS</b>	<b>4</b>
<b>1.2 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD</b>	<b>5</b>
<b>1.3 MARCO NORMATIVO</b>	<b>6</b>
<b>1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CGR</b>	<b>7</b>
<b>2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2021</b>	<b>7</b>
<b>2.1. OPINIÓN LIMPIA O SIN SALVEDADES</b>	<b>7</b>
<b>3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO</b>	<b>7</b>
<b>3.1 EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO</b>	<b>8</b>
<b>4. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL</b>	<b>9</b>
<b>4.1 OPINION EJECUCION PRESUPUESTAL</b>	<b>9</b>
<b>5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b>	<b>9</b>
<b>6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>9</b>
<b>7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS</b>	<b>10</b>
<b>8. NEGOCIO EN MARCHA</b>	<b>10</b>
<b>9. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>11</b>
<b>10. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO No. 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>12</b>
<b>ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO No. 3. NEGOCIO EN MARCHA</b>	<b>43</b>

88111

Bogotá D.C.,

Doctor

**FRANCISCO LOZANO GAMBA**

Presidente

Financiera de Desarrollo Nacional S.A. - FDN

Carrera 7 Nro. 71-52 Torre B Piso 6

Bogotá D.C.

Respetado doctor Lozano:

La Contraloría General de la República -CGR-, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267<sup>1</sup> de la Constitución Política, practicó Auditoría a los estados financieros de la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN- por la vigencia 2021, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Otros Resultados Integrales, Estado de Flujos de Efectivo, Estado de Cambios en el Patrimonio y las Notas a los estados financieros; así como la Información Presupuestal.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera – AF-. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la FDN y en los papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado del Proceso Auditor - APA de la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la FDN, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera pronunciamiento al respecto.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 OBJETIVOS**

La CGR efectuó auditoría financiera a la FDN, por la vigencia 2020, la que incluyó los siguientes objetivos:

1. Emitir opinión sobre si los estados financieros por la vigencia 2021 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y normativa aplicables, y si estos se encuentran libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto al respecto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2021 y emitir la opinión correspondiente.
4. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros, contractuales y presupuestales.
5. Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2021.

---

<sup>1</sup> Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

6. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
7. Verificar que no esté comprometido el principio de negocio en marcha como consecuencia de los efectos negativos que ha generado en la economía del país la pandemia por la Covid-19 y, si lo está, que se hayan reconocido, clasificado, presentado y revelado adecuadamente sus hechos económicos.

## 1.2 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El Decreto 4174 del 3 de noviembre de 2011, establece la creación, objetivos y estructura orgánica de la FDN. Es una entidad financiera, técnica y autónoma, con un régimen legal propio. Constituida como una sociedad por acciones de economía mixta, del orden nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC.

El 18 de enero de 2019, la FDN registró en la Cámara de Comercio con nro. 02415765, el control que tiene de la subsidiaria Infraestructura Asset Management Colombia S.A.S (INFRAMCO). El objetivo principal de la sociedad será desarrollar actividades propias de un gestor profesional de fondos de capital privado. El 12 de noviembre de 2020 se hizo el registro en el libro de accionista de la FDN de la transferencia de las acciones de propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la FDN correspondientes al 73,37% de acciones en circulación, a la sociedad Grupo Bicentenario S.A.S., creada mediante Decreto Ley 2111 del 24 de noviembre de 2019<sup>2</sup>.

El objeto social de la FDN es: *promover, financiar y apoyar empresas o proyectos de inversión en todos los sectores de la economía*<sup>3</sup>. En desarrollo de su objeto social, la Sociedad podrá:

- a) *Desarrollar las operaciones previstas para las Corporaciones Financieras y las previstas en el numeral 1 del artículo 261 del Decreto 663 de 1993 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.*
- b) *Recibir, administrar y canalizar los aportes de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, o de organismos internacionales, destinados a la consolidación, diseño, construcción, desarrollo y operación de empresas o proyectos.*
- c) *Estructurar productos financieros y esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación de empresas o proyectos.*
- d) *Conseguir y gestionar recursos de financiación para el desarrollo de empresas o proyectos.*
- e) *Proveer cooperación técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de proyectos incluyendo la transferencia de tecnología apropiada a través de los esquemas que considere pertinentes.*

Objetivos de la FDN<sup>4</sup>:

- *Solucionar fallas del mercado a través del desarrollo de nuevos productos financieros.*
- *Catalizar recursos de jugadores locales, multilaterales e internacionales.*

---

<sup>2</sup> El Grupo Bicentenario S.A.S., es una sociedad por acciones simplificada cuyo propósito es actuar como matriz o controlante de las entidades financieras de propiedad del Gobierno Nacional, sociedad sobre la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es propietaria del 99,99% de su capital social.

<sup>3</sup> Artículo 4 del Decreto 4174 de 2011

<sup>4</sup> Fuente: Plan Estratégico de Negocios 2017-2022 FDN.

- *Movilizar recursos de fuentes de financiamiento no tradicionales para proyectos de infraestructura bajo estructura Project Finance.*
- *Crear un banco de proyectos bancables para todos los sectores de infraestructura.*
- *Promover estándares y mejores prácticas de Project Finance en Colombia.*
- *Desarrollar el mercado de capitales local.*
- *Construir relaciones de largo plazo con los clientes (concesionarios, entidades financieras, inversionistas institucionales, gobierno).*
- *Financiar y asesorar proyectos ambiental y socialmente sostenibles.”*

La FDN es responsable de la adecuada preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales objeto de la presente auditoría, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. También es responsable del contenido de la información suministrada a la CGR en el curso de la auditoría, como del Control Interno Contable que considere necesario para permitir que toda la información se encuentre libre de incorrección material, ya sea por fraude o error.

### **1.3 MARCO NORMATIVO**

#### **Regulación Contable**

- Ley 1314 de 2009 con sus modificaciones y reglamentaciones, *“Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”*.
- Decreto 2420 de 2015 y sus modificaciones y reglamentaciones *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones”* contiene excepciones para entidades del sector financiero propuestas por la SFC, por razones prudenciales para los estados financieros separados e individuales.
- Resolución 037 de 2017 *“Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público”*
- Circular Externa 100 de 1995 - Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia SFC, en lugar de la aplicación de la NIIF 9.
- Manual de Políticas Contables NIIF de la FDN, MD-GFN-01V2 (15 de octubre de 2020, aprobado por la Junta Directiva, Acta No. 444 del 28 de julio de 2020).

#### **Regulación Presupuestal**

- Resolución 2416 del 12 de noviembre de 1997 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, *“Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.*
- Manual MD-GFN-03-V1 de la FDN del 27 de septiembre de 2019, para la programación, elaboración y ejecución presupuestal.
- Acta de Junta Directiva 452 del 15 de diciembre de 2020, aprobación del presupuesto para la vigencia 2021.
- Acta de Junta Directiva 459 del 25 de mayo de 2021, donde se aprueba la actualización al presupuesto consolidado de ingresos y gastos aprobado con acta de Junta Directiva No. 452 del 15 de diciembre de 2020.

## 1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267<sup>5</sup> de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico y conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Reglamentaria No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera – GAF. Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

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

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la FDN, así como la evaluación de la presentación de los estados financieros y cifras presupuestales. En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2021

### 2.1. OPINIÓN LIMPIA O SIN SALVEDADES

En opinión de la CGR, los estados financieros de la FDN presentan **RAZONABLEMENTE** en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

## 3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

En concepto de la CGR, el resultado de la evaluación del Control Interno Financiero por la vigencia 2021 es **EFICIENTE**, resultado de contar con políticas, actividades de control y monitoreo para cada una de las labores realizadas por la FDN, concernientes al manejo financiero.

---

<sup>5</sup> Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

Sin embargo, se evidenciaron algunas situaciones tales como: falta de seguimiento y control que causó el pago de intereses generados por la cancelación inoportuna a la SFC, por concepto de contribución, así como el pago en ejecución de un contrato de servicios de tecnología, para adquirir un licenciamiento que no cumplió con las condiciones inicialmente contratadas.

### 3.1 EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

Se logró establecer que la Gerencia de Control Interno de la FDN durante la vigencia 2021, ejecutó una serie de actividades orientadas a realizar controles preventivos y de seguimiento para evitar la pérdida de recursos.

Lo anterior, se desarrolló a través de la ejecución del Plan Anual de Auditorías basadas en riesgos, las cuales estuvieron enfocadas en verificar la adecuada ejecución de los controles implementados en los procesos evaluados, así como automatizar los controles y buscar minimizar riesgos. Labores de control que derivaron en recomendaciones a través de las acciones de mejora y observaciones para reducir la materialización de riesgos de los procesos evaluados. Las siguientes son las auditorías que tuvieron impacto en la gestión contractual:

**Tabla No. 1.**  
**Actuaciones de la Gerencia de Auditoría Interna de la FDN**  
**Vigencia 2021**

No.	Descripción de las Actuaciones realizadas	Registro (Soporte)
1	Formulación plan de auditoría 2021	Plan de auditoría de la vigencia.
2	Ejecución Informe auditoría al Proceso de Causación y Pagos.	Informe de auditoría
3	Ejecución Informe auditoría proceso de estructuración I	Informe de auditoría
4	Ejecución Informe auditoría proceso de estructuración II	Informe de auditoría
5	Ejecución Informe auditoría Gestión a Terceros TI	Informe de auditoría
6	Participación de la Gerencia de Control Interno	Actas de Comité de auditoría

Fuente: FDN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Además de lo anterior, frente al control previo administrativo de los contratos que celebró la FDN, la Gerencia de Control Interno, en su rol de enfoque hacia la prevención, asistió durante la vigencia 2021 a las sesiones programadas por el comité de compras, instancia asesora a la cual se llevaron los procesos contractuales que, de acuerdo con el régimen de contratación de la entidad, debían ser revisados y aprobados por sus miembros.

En lo que respecta al seguimiento, este se realiza por la gerencia de control interno, al plan de acción diseñado por la administración de la entidad para cada área, en donde se disponen una serie de tareas y entregables a cargo de dichas áreas asignadas, con fechas inicio y finales programadas dentro de la vigencia 2021 y, que según con el indicador de cierre de dicho documento se encuentran al 100%.

Así mismo se verificó el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2021 de la FDN, el cual tiene como objetivo según el componente el “*Monitorear, actualizar, reportar riesgos y sensibilizar los mecanismos para evitar el riesgo de corrupción en la FDN*” de las cuales

se establecieron 19 actividades que se encuentran finalizadas y cumplidas en un 100% de acuerdo con su entregable meta o producto establecido en este plan.

Finalmente, el Sistema de Control Interno (SCI) de la FDN durante la vigencia 2021 operó de forma adecuada de acuerdo con los informes generados por los comités de auditoría<sup>6</sup> y, contemplan el seguimiento sobre los niveles de exposición de riesgo de la entidad, a través de la verificación de los controles aplicados al proceso de Sistemas de Administración de Riesgos y los procesos establecidos en los planes de trabajo de la Auditoría Interna y la Revisoría Fiscal, de acuerdo con la normativa vigente.

#### 4. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

##### 4.1 OPINION EJECUCION PRESUPUESTAL

En opinión de la CGR, el manejo presupuestal de la FDN es **RAZONABLE**, toda vez que el presupuesto fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad a las normas presupuestales aplicables para la vigencia 2021.

#### 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **FENECE** la cuenta fiscal de la FDN, por la vigencia fiscal 2021, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla No. 2.**  
**Fenecimiento de Cuenta Fiscal - FDN**  
**Vigencia 2021.**

<b>OPINION CONTABLE</b>	<b>OPINION PRESPUESTAL</b>
Sin Salvedades	Razonable
<b>FENECE</b>	

Elaboró: Equipo Auditor

Se evidenció que, la información reportada en el aplicativo SIRECI<sup>7</sup> por parte de la FDN con base en las revisiones efectuadas por el equipo de auditoría durante el desarrollo de los procedimientos estructurados en el plan de trabajo de esta actuación, por la vigencia fiscal 2021, fue presentada en los plazos establecidos y el contenido de la misma cumple con los parámetros establecidos y es concordante con la función encomendada a la entidad.

#### 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado del seguimiento de la CGR al hallazgo evaluado por parte de la Auditoría Interna de la FDN, el cual refiere al pago de sanciones, se observa que la acción desarrollada por el sujeto de control para subsanar las causas que dieron origen al mismo,

<sup>6</sup> Se examinaron siete actas del mismo número de comités desarrollados durante la vigencia 2021 realizados en las siguientes fechas, todas en el año 2021: acta 82 del 19 y 23 de febrero, acta 83 del 9 de abril, acta 84 de 23 de abril, acta 85 de 25 de junio, acta 86 de 27 de agosto, acta 87 de 22 de octubre, acta 88 de 29 de noviembre.

<sup>7</sup> Sistema de Rendición Electrónico de la cuenta e informes y otra información

cumplió con dicho propósito y permite pronunciamiento de **EFFECTIVO** para efectos de ser retirado del Plan de Mejoramiento, como se presenta a continuación:

**Tabla No. 3.**  
**Efectividad el Plan de Mejoramiento**

No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia Auditoria	Avance	Efectividad
Hallazgo 1	Pago de sanciones e intereses de mora por \$241.921.473 por corregir la declaración de renta del año 2018 debido a un error en la parametrización del sistema SAP.	2020	100%	SI

Fuente: FDN

Elaboró: Equipo auditor.

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor no se recibieron solicitudes ciudadanas.

## 8. NEGOCIO EN MARCHA

De la evaluación efectuada se estableció que durante la vigencia 2021, la FDN no comprometió el principio de negocio en marcha como consecuencia de los efectos negativos que ha generado en la economía del país la pandemia por la Covid-19. Sin embargo, la FDN identificó efectos negativos producto de la emergencia sanitaria en las cuentas Operativas y de Tecnología; Cartera de Créditos y Activos no Financieros, estos hechos fueron reconocidos, clasificados, presentados y revelados en la nota contable No.3<sup>8</sup> tal como se presenta en los siguientes apartes:

Al 31 de diciembre de 2021, la FDN registró una provisión general adicional de cartera de créditos por \$13.993 millones, aprobada por la Junta Directiva, la cual se constituyó con el objetivo de cubrir el riesgo de crédito derivado de la coyuntura por COVID-19. De otra parte, se desvalorizaron las propiedades de uso propio en \$1.153 millones y las propiedades de inversión se valorizaron en \$611 millones, en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular Externa 022 de 2020 de la SFC.

El resultado de los indicadores financieros de la FDN durante la vigencia 2021, reflejan la capacidad patrimonial para hacer crecer sus activos sin comprometer su estabilidad, evidenciado en el incremento en la utilidad del ejercicio, en \$4.481 millones y en el aumento de los desembolsos por \$311.324 millones, frente al año 2020.

No obstante, se presenta un aumento en el índice de apalancamiento de \$450.945 millones, de los cuales \$441.200 millones corresponde a la emisión de CDTS, compensado con los desembolsos por \$1.3 billones efectuados durante la vigencia 2021.

Dando cumplimiento a las políticas adoptadas, logrando los resultados que permiten continuar con la operación de la FDN en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19. El desarrollo del presente tema se puede ver en el Anexo Nro. 3.

<sup>8</sup> Notas 3 a los Estados Financieros de la FDN vigencia 2021. Reveló adecuadamente hechos económicos relacionados con los efectos negativos que durante este periodo generó la pandemia por COVID 19, los cuales en ningún momento comprometen el principio de negocio en marcha, por cuanto la entidad aplicó a clientes que entraron en cesación de pagos las disposiciones emanadas por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante circulares externas 007,014,022, 039 de 2020 y 012 de 2021.

## 9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En la presente auditoría se establecieron dos (2) hallazgos, de los cuales uno (1) presenta presunta incidencia disciplinaria, uno (1) incidencia fiscal por valor de \$94.222.516 y uno (1) será trasladado para dar inicio a una Indagación Preliminar (IP) en la Dirección de Vigilancia Fiscal. El detalle de estos se encuentra en el Anexo Nro. 1.

**Tabla No. 4.**  
**Relación hallazgos Auditoría FDN**  
**Vigencia 2021**

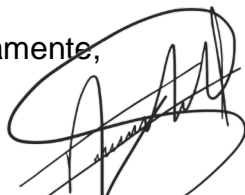
No. Hallazgo	Nombre del hallazgo	Descripción Hallazgo	Incidencia
1	Pago interés por mora	La FDN causó y pagó intereses generados por cancelación inoportuna a la SFC, por concepto de contribución en el segundo semestre de 2021.	IP
2	Contrato 047	Pago realizado por la FDN en ejecución del contrato de servicios de tecnología que celebró en el 2020, para adquirir licencias de SAP Analytics Cloud para 50 usuarios nombrados por tres años, a través de una herramienta que no reunía las condiciones técnicas para desarrollar lo requerido por la FDN. - Incidencia fiscal por valor de \$94.222.516	D-F

Elaboró: Equipo Auditor

## 10. PLAN DE MEJORAMIENTO

La FDN debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en este informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recibo. 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: [sportesireci@contraloria.gov.co](mailto:sportesireci@contraloria.gov.co) y [claudial.vargas@contraloria.gov.co](mailto:claudial.vargas@contraloria.gov.co)

Atentamente,



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

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial CES, Acta No. 06 del 2 de mayo de 2022

Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal

Willian torres Quevedo, Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor CGR:

Rosa Cristina Caro Caro, Líder

Sara Juliette Acuña Contreras

Edda Karime García Gaitán

Yamil Armando Espitia Ruiz

Rafael Sanjuanelo Duran

German Diaz Rodríguez

Naibis Santana Obeso

Marisol Rivera Cuellar

## ANEXO No. 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En la presente auditoría se establecieron dos (2) hallazgos, de los cuales uno (1) presenta presunta incidencia disciplinaria, uno (1) incidencia fiscal por valor de \$94.222.516 y uno (1) será trasladado para dar inicio a una Indagación Preliminar (IP). El detalle de estos se encuentra en el Anexo Nro. 1.

### **Hallazgo Contable:**

#### **Hallazgo No. 1. Pago interés por mora (IP)<sup>9</sup>**

La FDN no pagó en la fecha límite, el 4 de agosto de 2021, la contribución por concepto de vigilancia y control a la que estaba obligada según lo estipulado en la circular 13 de 2021. El pago de esta obligación fue atendido el 25 de agosto de 2021, la extemporaneidad en la cancelación de dicho compromiso generó desembolsos de recursos por concepto de intereses.

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones

El Decreto Ley 663 del 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 337 numeral 5 Contribuciones, señala:

*“La Superintendencia Bancaria exigirá a las entidades vigiladas contribuciones, las cuales consistirán en tarifas que se aplicarán por categorías de entidades vigiladas sobre el monto de los activos que registren a 30 de junio y 31 de diciembre del año anterior...”*

*c) Pago: La Superintendencia el 1o. de marzo y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigirá la contribución mencionada.*

*PARAGRAFO 3o. Los recursos por concepto de contribuciones que no se cancelen en los plazos fijados por la Superintendencia, causarán los mismos intereses de mora aplicables al impuesto de renta y complementarios.*

El Decreto 2399 del 27 de diciembre de 2019, artículo 2 numeral 26 establece como función del Superintendente Financiero: *“fijar las tarifas de las contribuciones que deben pagar las entidades vigiladas y controladas de conformidad con la ley”.*

La Circular Básica Jurídica 029 del 2014 emitida por la SFC, parte 1, título I, capítulo IV establece los elementos del sistema de control interno: *“Para el cumplimiento de los principios y objetivos indicados con anterioridad, las entidades vigiladas deben consolidar una estructura de control interno que considere por lo menos los elementos que se señalan a continuación:*

#### *4.4. Información y comunicación*

---

<sup>9</sup> Indagación Preliminar

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

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

#### **4.4.1. Información**

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

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

*Ello incluye, cuando menos, las siguientes actividades:*

*4.4.1.1. Identificar la información que se recibe y su fuente.*

*4.4.1.2. Asignar el responsable de cada información y las personas que pueden tener acceso a la misma.*

*4.4.1.3. Diseñar formularios y/o mecanismos que ayuden a minimizar errores u omisiones en la recopilación y procesamiento de la información, así como en la elaboración de informes.*

*... 4.4.1.9. Establecer parámetros para la entrega de copias, a través de cualquier modalidad (papel, medio magnético, entre otros) ...”.*

**La Circular 007 de 2019 de la SFC, Parte I, Título I Aspectos Generales, Capítulo IV: Sistema De Control Interno, establece: Numeral 4.4.2. Comunicación. La entidad debe mantener una comunicación eficaz, que fluya en todas las direcciones a través de todas las áreas de la organización (de arriba hacia abajo, a la inversa y transversalmente).**

*Cada empleado debe conocer el papel que desempeña dentro de la organización y dentro del SCI, y la forma en la cual las actividades a su cargo están relacionadas con el trabajo de los demás. Para el efecto, la entidad debe disponer de medios para comunicar la información significativa, tanto al interior de la organización como hacia su exterior.*

*(...)*

*Adicionalmente, los administradores de la entidad deben adoptar los procedimientos necesarios para garantizar la calidad, oportunidad, veracidad, suficiencia y, en general, el cumplimiento de todos los requisitos que incidan en la credibilidad y utilidad de la información que la respectiva organización revela al público.*

**La Circular Externa 013 del 09 de Julio 2021 de la SFC, con relación a las contribuciones del artículo 337 numeral 5 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero indica que “el valor de la contribución del segundo semestre de 2021 resulta de aplicar el factor de 0.00012595 sobre el valor de los activos registrados por cada una de las entidades vigiladas sujetas a contribución, con corte a diciembre 31 de 2020.**

*Para efectos del pago de la contribución respectiva, la Superintendencia Financiera de Colombia remitirá a las entidades vigiladas el cobro correspondiente, el cual deberá ser cancelado a más tardar el día 4 de agosto de 2021, a través de nuestra página Web: [www.superfinanciera.gov.co](http://www.superfinanciera.gov.co) ingresando al link de sistema PSE – Pagos en Línea”.*

El MANUAL DE RESPONSABILIDADES FDN – MDGTA-03 junio 2016, respecto a las funciones del vicepresidente financiero señala: “...

## II. MISIÓN DEL CARGO

*Liderar el desarrollo de la estrategia financiera y su implementación permitiéndole a la FDN convertirse en un banco líder en la estructuración y financiación de proyectos de infraestructura, cumpliendo las políticas y lineamientos de la organización, así como de la normatividad legal vigente”.*

Se evidenció la causación y pago de intereses generados por cancelación extemporánea a la SFC, por concepto de contribución correspondiente al segundo semestre de 2021, con los siguientes hechos:

La SFC envió a la FDN a través del aplicativo SIRI<sup>10</sup>, cuenta de cobro número 000295 con radicado 2021153154 del 13 de julio de 2021<sup>11</sup> por concepto de contribución correspondiente al segundo semestre de 2021, por \$687.000.400. El área de PQRSD<sup>12</sup> encargada de consultar y tramitar las comunicaciones remitidas por la SFC a través de la plataforma SIRI, no tramitó la comunicación dado que el analista de dicha área consultó la plataforma de la SFC antes del mediodía del 13 de julio de 2021 y la comunicación llegó posterior a esta consulta, a través de Google Chrome; sin embargo, al día siguiente (14 de julio 2021) en el reporte de comunicaciones pendientes de respuesta, no registra este comunicado<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Sistema Integrado de Registro de Información de la SFC. Módulo 24

<sup>11</sup> La cual contiene además en el campo de observaciones lo siguiente: *El pago extemporáneo de la contribución causa los mismos intereses de mora certificados por la Superintendencia Financiera de Colombia, de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 1819 de 2016. Para conocer el valor de la liquidación a la fecha de pago, puede comunicarse a las extensiones 1184 y 1189.*

<sup>12</sup> Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes y Denuncias

<sup>13</sup> Tal como se expone en el formato Eventos Tipo A, donde la FDN plantea la mejora del evento relacionado con los intereses generados por el pago extemporáneo a la SFC, por concepto de contribución, donde se lee: *“...esta comunicación fue remitida el 13 de julio de 2021 a las 2:28pm., sin embargo el área de PQRSD encargada de consultar y tramitar las comunicaciones remitidas por la SFC a través de la plataforma SIRI, no tramitó la comunicación dado que el Analista consultó la plataforma de la SFC antes del mediodía y la comunicación llegó posterior a esta consulta, estas consultas están establecidas de forma diaria y la evidencia de la consulta queda a través de Google Chrome, sin embargo al día siguiente (14 de julio) en el reporte de comunicaciones pendientes de respuesta no registra este comunicado, por lo que Hugo Vega (Director administrativo de cumplimiento) le escribe a la SFC para consultar que había pasado con esa comunicación, dado que estas duran por lo general 2 días publicadas y después a través de los pendientes se hace seguimiento, sin embargo esta comunicación solo duró 1 día y la SFC informó que al ser una carta de “respuesta final” no aparece en el reporte de pendientes dado que no es un requerimiento que requiere respuesta, estas comunicaciones aparecen en el reporte de comunicaciones pero PQRSD no consulta este tipo de comunicaciones de respuesta final, en años anteriores el Director Contable estaba pendiente de la carta de la SFC y le solicitaba al Analista de PQRSD ingresar varias veces a SIRI hasta encontrar la comunicación, para este caso particular al ser una comunicación tipo “final” no requería de una respuesta por parte de la FDN por lo cual no apareció al día siguiente en el buzón de respuestas pendientes, por lo que PQRSD seguirá consultando SIRI solo con el alcance si algún ciudadano ha radicado algún PQRSD a través de la SFC”.*

No obstante, lo anterior, la Gerencia ITC<sup>14</sup> de la FDN al tener conocimiento de la circular Externa 013 del 09 de Julio 2021 de la SFC, la cual impartía las instrucciones relacionadas con las contribuciones para el segundo semestre de 2021, el 13 de julio remitió dicha información vía correo electrónico al Vicepresidente Financiero de la FDN con copia a la Directora del área contable de dicha entidad<sup>15</sup>.

Sin embargo; esta notificación no fue tenida en cuenta por la Vicepresidencia Financiera de la FDN ni la Dirección de Contabilidad, ya que solo hasta el 24 de agosto del 2021, la directora Contable consultó la página de la SFC encontrando que la Circular había sido emitida desde el 9 de julio de 2021.

De acuerdo con la dinámica administrativa expuesta, el pago de forma inoportuna, derivó en cancelación de intereses de mora los cuales, calculados a la fecha de pago ascendieron a \$8.510.129,63.

Lo anterior de acuerdo con documento de liquidación de la SFC en el que figura como deudor la FDN, por contribución con Nro. 2120000295 con fecha 24 de agosto de 2021, con saldo inicial de \$687.000.400,00, más causación de intereses cobrados a partir del día 5 al 25 de agosto de 2021, fecha efectiva del pago, por \$8.510.129,63, para un total de \$695.510.530.

Valores indicados que fueron cancelados de acuerdo al comprobante de pago por PSE-Banco Davivienda de fecha 25 de agosto de 2021, con estado aprobado por \$695.510.530.

Finalmente, la entidad consideró procedente efectuar los ajustes a este proceso, manifestando al equipo auditor CGR a través de comunicación del 1 de abril de 2022, que ninguna persona tiene asignada la función del pago de la contribución a la SFC. Para este efecto, realizaron los ajustes en la matriz de riesgo y procedieron a adelantar el correspondiente plan de mejoramiento consistente en levantar el proceso, adjuntando como soporte el cambio en la matriz de gestión legal.

La anterior situación, debido a falta de seguimiento y control por parte de la Vicepresidencia Financiera encargada de asegurar la veracidad y oportunidad de los Estados Financieros de la FDN, sin el debido cumplimiento de la normativa legal vigente<sup>16</sup> y oportunidad en las comunicaciones remitidas por la SFC a través de la plataforma establecida para tal fin.

---

<sup>14</sup> Integridad Transparencia y Cumplimiento

<sup>15</sup> Tal como se expone en el formato *Eventos Tipo A*, donde la FDN plantea la mejora al evento relacionado con los intereses generados por el pago extemporáneo a la SFC por concepto de contribución, donde se lee: *“La Gerencia de ITC el martes 13 de julio notificó a través de correo electrónico al Vicepresidente Financiero con copia a las Directoras de área contable la emisión de la correspondiente circular que impartía las instrucciones relacionadas con las contribuciones para el segundo semestre de 2021”*

<sup>16</sup> En cumplimiento a lo establecido en el MANUAL DE RESPONSABILIDADES FDN – MDGTA-03 junio 2016, respecto a las funciones del vicepresidente financiero, el cual señala: “...

## II. MISIÓN DEL CARGO

*Liderar el desarrollo de la estrategia financiera y su implementación permitiéndole a la FDN convertirse en un banco líder en la estructuración y financiación de proyectos de infraestructura, cumpliendo las políticas y lineamientos de la organización, así como de la normatividad legal vigente.”*

Conforme lo anterior, se evidencia un presunto daño fiscal asociado al pago de intereses de mora de \$6.243.882,11<sup>17</sup>, por la cancelación inoportuna en la contribución del segundo semestre de 2021 a la SFC, sin el necesario apego de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía.

El presente hallazgo será trasladado para inicio de Indagación Preliminar con el fin establecer claridad sobre los presuntos responsables que generaron el hecho que dio origen al presunto daño patrimonial, lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

### **Respuesta de la FDN**

La FDN en su respuesta con radicado de la CGR Nro. 2022ER0059512, argumenta lo siguiente:

*(...) A. CONSIDERACIONES SOBRE LOS HECHOS RELEVANTES OBJETO DE LA OBSERVACION FORMULADA POR LA CGR.*

*En primer lugar, conviene precisar que la FDN dispone de un sistema de gestión y controles concebidos para lograr una gestión eficiente y evitar la ocurrencia de fallas generadoras de daños fiscales. Lo anterior se ve corroborado por los resultados logrados en anteriores procesos de auditoría y el hecho de no ser declarada responsable fiscal por procesos adelantados por la Contraloría General de la Republica ni por Contralorías Territoriales.*

*Con el propósito de hacer la mayor claridad sobre los hechos y actuaciones objeto de la presente procederemos a exponer sucesivamente los siguientes hechos, aclaraciones y precisiones que estimamos oportunas y convenientes: La Circular Externa 013 de 2021 fue emitida el 9 de julio de 2021, esta Imparte instrucciones relacionadas con las contribuciones que deben hacer las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para el segundo semestre de 2021.*

*Sin embargo, es importante aclarar que dicha Circular no se publica con la liquidación correspondiente para cada entidad y la factura es enviada posteriormente a la entidad a través del sistema SIRI.*

*Para comprender lo sucedido, se debe aclarar que, en el caso puntual, no obstante, el área de PQRS de FDN, quien era la única con acceso a SIRI, entró antes de que fuera puesta en este sistema, al consultar al día siguiente ya no estaba en el buzón de la FDN, motivo por el cual la factura no se descargó y no surtió el trámite para ser pagada.*

*En este sentido, es importante exponer aquí de manera el trámite que debe surtir esta factura para que efectivamente sea pagada: sic*

- a) La factura de la contribución debe ser descargada del sistema SIRI por el área de PQRS y remitida a correspondencia e ingresarla al sistema VIM.*
- b) Una vez cargada en el sistema VIM debe ser aprobada por Contabilidad.*
- c) Una vez aprobada el área de Cuentas y Servicios causa la factura en el sistema ERP y queda contabilizada.*
- d) Una vez contabilizada se procede al pago de la factura por parte de la Dirección de Operaciones.*

---

<sup>17</sup> Cifra resultante de realizar el cálculo del 73,37% de participación accionaria del Estado en la FDN.

*Como se puede apreciar esto es un proceso que involucra varias áreas y no es responsabilidad exclusiva de la Vicepresidencia Financiera, que al tener a cargo la Dirección de Contabilidad, responde por que los Estados Financieros reflejen todos los hechos económicos de la FDN. No obstante, el área contable no es un área de registro sino de control y es responsabilidad de cada área donde se originan las operaciones hacer los correspondientes registros.*

*Precisamente, fue en ejercicio de su labor de control que la dirección de contabilidad se percató que no estaba causada la factura de la contribución de la Superfinanciera motivo por el cual procedió a consultar en la página de la Superfinanciera esta factura evidenciando que ya había vencido el plazo.*

*Es por esto, que se identificó que existía un error operativo de carácter involuntario que implicaba la no asignación de un responsable para la función del pago de la contribución a la SFC. Por este motivo, se realizaron tan pronto como se identificó dicha situación los ajustes en la matriz de riesgos y se procedió a adelantar el correspondiente plan de mejoramiento consistente en levantar el proceso y ajustar la matriz de gestión legal.*

*Por lo anterior, no puede ser atribuible a la Vicepresidencia Financiera o algún otro funcionario de la FDN dicho error operativo de carácter involuntario.*

*Adicionalmente no se puede tampoco afirmar que los Estados Financieros carecían de veracidad y oportunidad toda vez que los Estados Financieros tienen corte anual y el envío mensual de los Estados Financieros Intermedios a la Superintendencia Financiera es con fines de supervisión.*

**C. APRECIACION JURIDICA DE LOS HECHOS POR LA FDN** *En lo concerniente a la calificación jurídica de los hechos objeto de la presente indagación conviene examinar el marco normativo y los criterios de interpretación utilizados por el equipo auditor al presentar las observaciones pertinentes y la calificación de los hallazgos.*

*La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 establece: "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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

*La Ley 610 de 2000 en su artículo 6, señala: "Artículo 6º.- Daño patrimonial al Estado.- Para efectos de ésta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, (uso indebido) o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, (inequitativa) e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público"*

*La lectura que proponemos apunta a evidenciar la inexistencia de Daño Fiscal atribuible a la FDN y la ausencia de conducta antijurídica a título de dolo o culpa gravísima por parte de los funcionarios que pueden ser considerados como gestores fiscales en el presente caso*

*Si bien el equipo auditor procede al formular las observaciones a citar las disposiciones constitucionales y legales arriba señaladas para identificar un presunto daño fiscal conviene precisar que el texto jurídico relevante que permite interpretar las normas en materia de daño fiscal es un*

concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del año 2007 que carece de fuerza vinculante y a nuestro entender no ha sido acogido de manera consistente y reiterada por la jurisprudencia ni por la doctrina en materia de responsabilidad fiscal (Concepto C. E. 1852 de 2007 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil).

*Si bien el CE en su sala de consulta considera que: “Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio”.*

*En efecto, tratándose de las actuaciones asociadas al pago de multas e intereses moratorios la misma Oficina Jurídica de la Contraloría General indica que esta procede tratándose de situaciones regladas por un convenio interadministrativo o contrato entre entidades públicas y no existe precedente jurisprudencial que avale como en nuestro caso la atribución de un daño fiscal al dar cumplimiento a una obligación legal que encuentra su origen en Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (CGR-OJ 037 de 2017 y N.R. 20151E0057675).*

*Un análisis de los hechos objeto de la presente actuación pone de manifiesto la ausencia de dolo o culpa gravísima tratándose de las actuaciones desplegadas por los funcionarios en su calidad de gestores fiscales dadas las funciones que les han sido confiadas y atribuidas.*

*Es importante resaltar que si bien hubo un error operativo involuntario en todo este trámite y así fue reconocido en el evento de riesgo operativo y levantado el correspondiente plan de mejoramiento, en ningún momento se puede observar la negligencia, el descuido, el dolo o la culpa grave, es decir; ningún funcionario actuando bajo sus labores encomendadas actuó de las formas descritas anteriormente.*

*Como puede apreciarse, para que se configure una afectación patrimonial de la cual se derive una transgresión a los principios de eficiencia y economía, es requisito sine qua non, que provenga de una conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal.*

*Desde esta óptica estimamos que no existe razón alguna para endilgarle a los funcionarios de las áreas encargadas de causar y pagar la contribución a la SFC, responsabilidad alguna, por cuanto su conducta se ajustó a los principios de eficiencia y diligencia que deben guiar su actuación.*

*De acuerdo con la Contraloría el presunto responsable fiscal por parte de la FDN, es la persona que representa jurídicamente a la FDN. Por otra parte a quienes corresponde causar la contribución de la SFC y ordenar el pago correspondiente, están amparadas por la confianza legítima sobre la idoneidad e integridad de los procedimientos. En ese sentido no existe nexo causal entre quien incurrió en el error y quien representa a la entidad como representante legal ante la Superfinanciera. Hechas estas aclaraciones conviene examinar si los funcionarios a cargo pueden ser calificados como gestores fiscales y estos en modo alguno tienen a su cargo o despliegan actuaciones de gestor fiscal a la luz de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 610/2000.*

*La calidad de gestores fiscales de los funcionarios señalados en el documento contentivo de las observaciones presentadas por la contraloría es completamente ajena a los hechos relacionados. En efecto; la responsabilidad fiscal solo procede si los hechos investigados están ineludible y directamente relacionados con las funciones que les han sido asignadas. Así; la Corte Constitucional a través de la Sentencia C- 840 – 2001, con ponencia del magistrado ponente JAIME ARAUJO RENTERIA, trazó el derrotero para efectos de determinar los sujetos pasivos o destinatario de la acción fiscal:*

*“Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público, así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. El universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.”*

*Determinado la calidad de sujetos pasivos de la acción fiscal, se hace necesario auscultar si éste obró con culpa grave o dolo en el hecho dañoso que se investiga. En el derecho administrativo no se encuentra definido que se entiende por culpa grave o dolo, para lo cual se hace necesario acudir a las normas del código civil que definen la culpa grave y dolo así:*

*“Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. ( ...)*

*El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. (...) El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.”*

Finaliza su escrito de respuesta la FDN, indicando que:

*(...) Conclusiones Finales*

*Hechas las apreciaciones y consideraciones anteriores se evidencia que los supuestos para que proceda la atribución de dolo o culpa gravísima están ausentes en las actuaciones de los funcionarios de la FDN de quienes se predique o atribuya funciones propias de un gestor fiscal, e igualmente se entiende probado que no existe daño fiscal derivado del cumplimiento de una obligación que tiene su origen en la Ley.*

### **Análisis de la Respuesta**

Analizada la respuesta y cotejados los soportes entregados por la FDN, se obtiene de su argumentación, inicialmente la descripción de una serie de estipulaciones legales aplicables a los hechos observados por la CGR, así como de los asociados a los sistemas de información y comunicación de los que dispone la entidad. Referidos principalmente, a los principios consagrados en los artículos 209 y 267 de Carta Política, Decreto Ley 663 del 1993, Decreto 2399 del 27 de diciembre de 2019 y la Circular Básica Jurídica 029 del 2014 emitida por la SFC. Indicando además que cuenta con un *“un sistema de gestión y controles concebidos para lograr una gestión eficiente y evitar la ocurrencia de fallas generadoras de daños fiscales”*

Posteriormente, expone la FDN los hechos que considera relevantes sobre el hallazgo comunicado, manifestando para este efecto que:

*(...) Es por esto, que se identificó que existía un error operativo de carácter involuntario que implicaba la no asignación de un responsable para la función del pago de la contribución a la SFC. Por este motivo, se realizaron tan pronto como se identificó dicha situación los ajustes en la matriz de riesgos y se procedió a adelantar el correspondiente plan de mejoramiento consistente en levantar el proceso y ajustar la matriz de gestión legal. (...)*

A continuación, realiza la FDN apreciación jurídica de los hechos, citando para tal fin algunos conceptos emitidos por el Consejo de Estado: *Concepto C. E. 1852 de 2007 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil*, en el que destaca que:

*(...) En efecto, tratándose de las actuaciones asociadas al pago de multas e intereses moratorios la misma Oficina Jurídica de la Contraloría General indica que esta procede tratándose de situaciones regladas por un convenio interadministrativo o contrato entre entidades públicas y no existe precedente jurisprudencial que avale como en nuestro caso la atribución de un daño fiscal al dar cumplimiento a una obligación legal que encuentra su origen en Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (CGR-OJ 037 de 2017 y N.R. 20151E0057675). (...)*

Situación que no es de recibo por la CGR, ya que según lo ha señalado el Consejo de Estado “*el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal*” (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 16 de febrero de 2012, Radicación: 25000-23-24-000-2001-00064-01), por ende a partir del daño, del cual existe certeza como en el caso advertido por el pago de intereses moratorios a la SFC, se constituye el requisito indispensable para declarar una correspondiente responsabilidad fiscal.

Frente a la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, arguye la FDN:

*(...) Hechas las apreciaciones y consideraciones anteriores se evidencia que los supuestos para que proceda la atribución de dolo o culpa gravísima están ausentes en las actuaciones de los funcionarios de la FDN de quienes se predique o atribuya funciones propias de un gestor fiscal, e igualmente se entiende probado que no existe daño fiscal derivado del cumplimiento de una obligación que tiene su origen en la Ley. (...)*

Concluye su argumentación la FDN afirmando que: *(...) Como puede apreciarse, para que se configure una afectación patrimonial de la cual se derive una transgresión a los principios de eficiencia y economía, es requisito sine qua non, que provenga de una conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal. Desde esta óptica estimamos que no existe razón alguna para endilgarle a los funcionarios de las áreas encargadas de causar y pagar la contribución a la SFC, responsabilidad alguna, por cuanto su conducta se ajustó a los principios de eficiencia y diligencia que deben guiar su actuación (...)*

Aspectos citados por el sujeto de control, sobre los cuales se debe contemplar lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, en el que define la gestión fiscal de la siguiente manera:

*“El conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines*

*esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

A su vez, el Consejo de Estado ha considerado la gestión fiscal como el “*presupuesto sine qua non para determinar la responsabilidad fiscal*”<sup>18</sup>, mientras que la Corte Constitucional ha señalado que este elemento: “*constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata*” (sentencia C-840 de 2001), dado que: “*el proceso de responsabilidad fiscal se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos*” (sentencia C-382 de 2003).

En este contexto, el Concepto No. 11001-03-06-000-2007-00077-00 de noviembre 15 de 2007, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente Gustavo Aponte Santos, estableció que el daño patrimonial entre entidades públicas no solo sí existe, sino que además tiene como consecuencia la responsabilidad fiscal de los gestores fiscales que por dolo o culpa grave lo hayan generado, como se transcribe a continuación:

*(...)En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal... Es claro entonces que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.(...)*

Por lo expuesto, se corrobora que cuando una entidad pública u organismo de carácter público paga a otra de la misma naturaleza una suma por concepto de multas, intereses de mora o sanciones se produce un daño patrimonial, que puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido como se ha señalado por la CGR, cuando se indicó que el pago por intereses de mora de la contribución dirigida a la SFC, obedeció al descuido o negligencia de los funcionarios responsables de este proceso, los cuales de acuerdo a respuesta entregada por la FDN:

*En este sentido, es importante exponer aquí de manera el trámite que debe surtir esta factura para que efectivamente sea pagada:*

- a) La factura de la contribución debe ser descargada del sistema SIRI por el área de PQRS y remitida a correspondencia e ingresarla al sistema VIM.*
- b) Una vez cargada en el sistema VIM debe ser aprobada por Contabilidad.*
- c) Una vez aprobada el área de Cuentas y Servicios causa la factura en el sistema ERP y queda contabilizada.*
- d) Una vez contabilizada se procede al pago de la factura por parte de la Dirección de Operaciones.*

Lo anterior lo confirma FDN en su escrito de respuesta reconociendo la ineffectividad del cumplimiento de las funciones de las distintas áreas involucradas en este proceso

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 26 de agosto de 2004, Radicación: 05001-23-31-000-1997-2093 01; Consejero Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

administrativo cuando indica, que: (...) fue en ejercicio de su labor de control que la dirección de contabilidad se percató que no estaba causada la factura de la contribución de la Superfinanciera motivo por el cual procedió a consultar en la página de la Superfinanciera esta factura evidenciando que ya había vencido el plazo. (...)

Por consiguiente, se puede deducir que la responsabilidad del gestor fiscal produzca un daño fiscal con dolo o culpa grave en relación con bienes, rentas o recursos estatales, pues se precisa que para el proceso que conllevó al pago injustificado de intereses de mora de la citada contribución, se encontraban a cargo del vicepresidente financiero, por la falta de control de la información en estas actividades administrativas.

Por lo tanto, se confirma el hallazgo, al encontrarse falencias en los procesos internos de la FDN que conllevaron al pago indebido de interés de mora por la contribución dirigida a la SFC.

Ahora bien, en atención a las situaciones reveladas en este hallazgo, la CGR considera que hay indicios de la existencia de efectos fiscales por las situaciones expuestas.

Así las cosas, en consideración a la información allegada con ocasión del proceso auditor, además de las irregularidades descritas, la CGR establece que existen indicios de un posible daño al patrimonio público, razón por la cual se solicitará el inicio de una Indagación Preliminar – IP-conforme lo establece el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

### **Hallazgo Presupuestal:**

#### **Hallazgo No. 2. Contrato 047(F) (D)**

Detrimiento patrimonial en el pago realizado por la FDN en ejecución de un contrato de servicios de tecnología que celebró en el año 2020, para adquirir licencias SAP Analytics Cloud para 50 usuarios nombrados por tres años, a través de una herramienta que desarrollara reportes con características de archivos planos con campos de ancho fijo, entre otras funciones, la cual no pudo ser implementada porque no reunía el total de las condiciones técnicas para desarrollar lo requerido por la FDN; en consecuencia, la mencionada herramienta no ha podido ser utilizada y por lo tanto, genera la pérdida de los recursos públicos que se alcanzaron a pagar. Lo anterior de conformidad con la normativa que se relaciona a continuación:

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa “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.”

La FDN en su manual de contratación MD-GCC-02-V9 de 1 de febrero de 2019, indica:

*“(...) Principio de Eficacia. La FDN adoptará las medidas previstas en el presente Manual, con el propósito de lograr que los contratos cumplan su finalidad, previendo todos los factores que los puedan obstaculizar y adoptando las medidas que conduzcan al saneamiento de los defectos que se puedan presentar. (...)”*

*“(…) Principio de Planeación. La FDN debe desarrollar las actividades en un proceso de contratación, conforme al presente Manual para determinar de forma precisa la necesidad que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato. Como desarrollo de este principio se encuentra absolutamente prohibido fraccionar contratos con el objetivo de que los contratos resultantes de dividir un mismo objeto no superen el monto de las atribuciones para su aprobación. Tampoco será procedente asumir compromisos contractuales sin contar con el respaldo presupuestal correspondiente. (…).”*

*“(…) Capítulo I - Definiciones:*

- 4. Grupo Evaluador. Son las personas autorizadas por la instancia que tenga competencia para autorizar la celebración de contratos, según corresponda, para realizar la evaluación de propuestas en un determinado proceso de contratación.*
- 11. Usuario Suscriptor. Es el Usuario Comprador, autorizado por el Usuario Administrador, que legalmente cuenta con la representación legal de la FDN, o su apoderado. Como mínimo deben ser empleados del nivel gerencial. (…).”*

*“(…) Capítulo I Análisis de la Necesidad*

#### *1. Análisis de la Necesidad.*

*El Análisis deberá contener al menos los siguientes elementos, en función de la necesidad y sin que se considere una lista taxativa:*

- i. Descripción de la necesidad que se busca satisfacer con la futura contratación.*
- ii. Definición de la modalidad de contratación aplicable a la futura contratación con fundamento en el presente Manual.*
- iii. Análisis de los precios, condiciones del mercado y potenciales proveedores. El Gestor de la Contratación, al menos, deberá realizar un sondeo con un número plural de personas, tanto jurídicas como naturales, según corresponda. El análisis de precios en la Contratación Directa puede obedecer a condiciones diferentes o adicionales al precio.*
- iv. Descripción del objeto y el alcance del bien o servicio a contratar, incluyendo las especificaciones técnicas, si se requiere.*
- v. El Código UNSPSC<sup>19</sup> del bien y servicio a contratar (solo aplica cuando se utilice la plataforma de SECOP II).*
- vi. El tipo de contrato a celebrar.*
- vii. Determinación del valor estimado del futuro contrato.*
- viii. Determinación de la forma de pago del valor del futuro contrato. En caso de aplicar, también se deberá determinar la justificación de la necesidad de pactar la entrega de anticipo o pago anticipado.*
- ix. La duración del futuro contrato en días, meses o años que se derive de la modalidad de contratación.*
- x. Indicación de las garantías que deben ser, o no, exigidas a los participantes de la modalidad de contratación y al Proveedor que resulte seleccionado de acuerdo con lo establecido en el presente Manual.*
- xi. Definir si la contratación se desarrollará a través de la plataforma del SECOP II o por otro medio que considere que garantiza los principios previstos en el presente Manual. En todo*

---

<sup>19</sup> Según la Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080 The United Nations Standard Products and Services Code® - de Colombia Compra Eficiente, el UNSPSC – es un Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica.

*caso se deberá cumplir con la publicidad de los contratos en la plataforma que sea definida por Colombia Compra Eficiente.” (...)*

- xii. *“(…)El Comité de Compras deberá aprobar el Grupo Evaluador de las ofertas de la respectiva modalidad de contratación, en caso de requerirse. Esto podrá realizarse en la aprobación del Análisis de la Necesidad o, en su defecto, antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas en la respectiva modalidad de contratación.” (...)*

*“(…) Título IV Etapa Contractual*

*3. Ejecución. Para iniciar la ejecución de los contratos, se deberá contar con el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento previstos en el Numeral 1 del presente Título del Manual.*

*Las garantías que se requieran, al menos, deberán estar vigentes durante el término de duración del contrato hasta la terminación o liquidación del contrato según corresponda. Cuando se haya liquidado el contrato, el contratista podrá solicitar la devolución de las garantías, cuando las coberturas hayan expirado.*

*El supervisor del contrato deberá aprobar la respectiva garantía conforme con los requisitos exigidos en los TCC, el contrato o la aceptación de oferta.*

*En los contratos, de acuerdo con su complejidad y naturaleza, se podrá pactar etapas de alistamiento, ejecución y transición, caso en el cual se podrá estipular que la ejecución contractual inicie con posterioridad a la etapa de alistamiento. (...).”*

*“(…) 5. Garantías en la contratación de la FDN. La modalidad, los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías y/o seguros para la celebración de un contrato, se determinarán teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, su objeto, los riesgos que se deban cubrir y/o la forma de ejecución de las prestaciones a cargo de cada una de las partes.*

*La exigencia de garantías o no exigencia de garantías quedará sustentada en el Análisis de la Necesidad que la justifica.*

*Teniendo en cuenta la naturaleza del contrato y las condiciones del mercado se podrán exigir las siguientes garantías, pero sin limitarse a ellas:*

- a) Pólizas de Seguro a favor de entidades estatales con régimen privado de contratación expedidas por compañías aseguradoras autorizadas para funcionar en Colombia.*
- b) Garantías bancarias a primer requerimiento (carta de crédito).*
- c) Fiducia mercantil en garantía.*
- d) Cartas de Crédito Stand By expedidas en el exterior.*
- e) Depósitos en garantía.*

*La FDN podrá establecer a través o por intermedio de un corredor de seguros, programas de aseguramiento para que los oferentes o contratistas obtengan las garantías de acuerdo con los términos y condiciones que haya definido la FDN. Estos programas serán de obligatorio cumplimiento para los oferentes o contratistas. (...).”*

*“(…)4. Supervisión e Interventoría Los contratos que celebre la FDN tendrán un Supervisor o Interventor para efectos de adelantar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas. La regulación sobre el ejercicio de la supervisión o interventoría está contenido en el Manual de Supervisión e Interventoría de la FDN, el cual hace parte integral de este documento. La Supervisión deberá realizarse por parte de la persona designada por el vicepresidente o gerente del Área de la FDN respectiva, lo cual implica aspectos, pero sin limitarse a estos, como: la revisión, aprobación y requerimiento de garantías, la revisión de pagos al Sistema de Seguridad Social, la aprobación de las facturas que hayan sido radicadas de manera adecuada y en general los trámites para que la*

*FDN realice los pagos. La FDN deberá realizar los actos de publicidad de la etapa contractual, de acuerdo con los Manuales, Guías, Circulares y demás documentos elaborados por Colombia Compra Eficiente, así como sus modificaciones, adiciones, correcciones y complementaciones. Esta aplicación se realizará siempre que resulte compatible con las leyes y el régimen de contratación aplicables a la FDN. No habrá lugar a las actividades de supervisión o interventoría cuando se trate de Órdenes de Servicio. (...)*

El manual de supervisión MD-GCC-03-V2 de 25 de febrero de 2019, indica sobre las funciones del supervisor lo siguiente:

*(...)*

- 2.1.2 *Exigir el cumplimiento de las obligaciones cuando advierta su inobservancia.*
- 2.1.3 *Prevenir el incumplimiento de las previsiones contractuales por las partes, proponiendo alternativas que viabilicen la ejecución del objeto.*
- 2.1.4 *Coordinar las actividades necesarias para la correcta ejecución del contrato.*
- 2.1.5 *Aplicar los correctivos que se estimen pertinentes con miras a garantizar la ejecución del objeto pactado y de las prestaciones, proponiendo soluciones a los problemas que surjan en la ejecución.*
- 2.1.10 *Autorizar los pagos que correspondan previo cumplimiento de las obligaciones por parte del Contratista. Para estos efectos, el Supervisor contará con el soporte y gestión de la Vicepresidencia de Administración, Operaciones y Tecnología, de manera que los aspectos administrativos de la ejecución contractual sean verificados y certificados por esa dependencia en cuanto a su cumplimiento.*
- 2.1.11 *Coordinar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados.*
- 2.1.12 *Verificar y controlar que los recursos de los anticipos se manejen adecuadamente, destinándolos de manera exclusiva al cumplimiento del contrato.*
- 2.1.13 *Informar al Vicepresidente o Gerente del Área Gestora sobre la materialización de las causales para: (i) aplicar las sanciones, (ii) declarar el incumplimiento, (iii) imponer multas, (iv) terminar el contrato, bien sea anticipadamente o de mutuo acuerdo.*
- 2.1.14 *Constituir las pruebas con fundamento en las cuales se acredite el incumplimiento del contrato, de modo que sirvan de sustento para iniciar las actuaciones que corresponda.*
- 2.1.18 *Solicitar la presentación de los informes que correspondan en desarrollo de la ejecución del contrato.*
- 2.1.19 *Elaborar y presentar los informes que sean requeridos en ejecución del Contrato.*
- 2.1.20 *Elaborar y presentar a la FDN el informe final del contrato.*
- 2.1.21 *Llevar control sobre la información del contrato. (...)*

*(...)*

#### Capítulo IV informes

#### 2. Informes periódicos.

*Los informes periódicos no serán necesarios en los contratos de servicios públicos domiciliarios o aquellos que impliquen la suscripción de un contrato de adhesión para la prestación del servicio. (...)*

La FDN suscribió el contrato Nro. 47 el 25 de septiembre de 2020 con el contratista SAP Colombia SAS<sup>20</sup>, (Formulario de pedido para servicios de SAP Cloud N.º de referencia de

---

<sup>20</sup> De acuerdo a lo estipulado en el contrato:

*(...)*1. FORMULARIO DE PEDIDO Y TABLA DEL CONTRATO

*El presente Formulario de Pedido que publicó SAP es una oferta realizada por SAP. Cuando el Cliente lo firma y entrega a SAP antes de la fecha de vencimiento de la oferta, se convertirá en un contrato vinculante con*

SAP 3061514031) con el objeto de adquirir licencias de SAP Analytics Cloud para 50 usuarios, el cual nació de la necesidad de la FDN de automatizar los informes que se generaban manualmente y requería la generación de tableros de control automáticos para el despliegue de indicadores estratégicos, de gestión y de procesos<sup>21</sup>, dicha necesidad se constituyó en el documento titulado análisis de necesidad, suscrito por el Vicepresidente de operaciones de la FDN, quien a su vez desempeña la función de supervisor del contrato.

El proceso de contratación se realizó bajo la modalidad de invitación a un oferente, en diciembre de 2019 la FDN envía invitación a realizar una propuesta a SAP Colombia SAS en la cual se describen los requerimientos que necesitaban contratar, dicha invitación fue contestada vía correo electrónico el 7 de enero de 2020 en el cual adjuntan archivo de Excel indicando que la herramienta cumplía con lo requerido, finalmente, el día 23 de septiembre de 2020 SAP Colombia SAS presenta la propuesta y ofrece la herramienta tecnológica SAP Analytics Cloud como la opción más favorable para lo requerido.

Mediante Acta de comité de fecha 27 de agosto de 2020, se aprueba la adquisición de la herramienta SAP Analytics Cloud, por ser la más adecuada y económica, conforme a lo anterior, se avala la celebración del contrato; sin embargo, en dicho documento, no se dejan plasmadas las funciones que desarrollaría la herramienta tecnológica, toda vez, que la FDN tiene solo como procedimiento para este tipo de contrataciones la solicitud de información al proveedor para verificar si alguna herramienta desarrolla lo requerido, este es el documento base de la entidad pero que no hace parte del contrato ni de sus anexos.

El citado contrato se celebró por USD \$110.628, (\$428,550.776 COP)<sup>22</sup> con una duración de tres años y pagos desagregados en tres tarifas anuales de USD \$36.876 (\$142.850.259 COP) desde 2020 hasta 2023.

Del contrato 47 de 2020 se realizó el siguiente pago:

FACTURA No.	CONCEPTO	FECHA	FECHA DESEMBOLSO	VALOR
SAS75165	Suscripción de servicios de Software	17/12/2020	24/12/2020	\$128.421.039
	<b>TOTAL</b>			<b>\$128.421.039</b>

Elaboró: Equipo auditor CGR

Fuente: Aplicativo SAP-FDN

En el mes de enero de 2021, el implementador informó a la FDN que SAP Analytics Cloud no estaba en capacidad de generar los reportes requeridos por la FDN que tuvieran características de archivos planos con campos de ancho fijo y que únicamente se podría realizar si se adquiría un componente adicional que no fue incluido dentro de la propuesta inicial de SAP.

Dada la imposibilidad de colocar en funcionamiento la herramienta de SAP Analytics Cloud, la FDN prescindió de esta e implementó otro sistema, y mediante acta de comité virtual de proyecto de fecha 21 de abril de 2021, la FDN decidió adelantar las acciones necesarias en los siguientes términos: “ (...) dado que la herramienta se compró a SAP con información errónea

respecto a los Servicios de SAP Cloud que se enumeran en el Formulario de Pedido y entrará en vigencia en la fecha en que el Cliente estampó su firma. (...)

<sup>21</sup> Información consignada en documento Análisis de necesidad de Contratación, suscrito por el vicepresidente de Operaciones de la FDN, sin fecha registrada en documento.

<sup>22</sup> Recursos soportados por el CDP no 3000001908 del 16 de septiembre de 2020.

suministrada en el RFP<sup>23</sup>, se iniciará el proceso pedir que se regrese la plata y retornar la licencia, se solicitará el apoyo al área jurídica(...).”

Seguidamente, la FDN mediante correo electrónico de fecha 28 de mayo de 2021 manifiesta a SAP lo siguiente:

*“(...) no se adquiere una herramienta por ser buena sino porque va a ser de utilidad. Como les comenté ayer, a raíz del fracaso del proyecto de implementación de analíticos cuyo propósito era iniciar el desarrollo de reportes normativos, se tomó la decisión de cambiar a una herramienta que teníamos y que habíamos ignorado por la manualidad que significaba pero que ya se conecta al ERP. Se llama Corvus. Definimos entonces, que la herramienta que vamos a usar en un futuro para los reportes normativos es Corvus, por lo que esa necesidad inicial para la que se iba a usar SAC ya no existe. (...)”*

*“(...) En cuanto a los pasos a seguir, con el propósito de evitar mayor deterioro de la imagen de SAP ante el proceso de selección del ERP: Se me ocurren tres alternativas:*

1. Renunciar a la herramienta.
2. Llevar el caso al comité de presidencia buscando confirmar la utilización de SAC.
3. Llevar el caso al Comité de Tecnología.

*A mi manera de ver, el que menor impacto negativo tiene para SAP es el primero. FDN ya interiorizó que el proyecto fue un fracaso por una mala respuesta en el RFI pero a donde el bulto de la culpa la llevo yo por no haber validado adecuadamente las respuestas al RFI y probablemente por haber liderado un proyecto con Seidor Analytics que fue un fracaso. La única culpa que le cae a SAP fue un error en la respuesta de una pregunta en un RFI, y si SAP accede a recibir de vuelta la herramienta y a devolvernos la plata, quedan como un proveedor responsable. (...)”*

Finalmente, el día 22 de octubre de 2021 la FDN mediante reclamación No. 662BB667 presentada al contratista, en el que expone ampliamente los detalles que rodearon la situación de incumplimiento, manifiesta entre otros hechos, lo siguiente:

*(...) El 1° de julio de 2021, SAP solicitó a la FDN una reunión para hacer una presentación de la herramienta SAP Analytics Cloud al Comité De Tecnología de la FDN. No obstante, dicho Comité ratificó la decisión tomada previamente de prescindir de SAP Analytics Cloud (Anexo 10), teniendo en cuenta que la necesidad de FDN ya había sido subsanada con una herramienta distinta a SAP Analytics Cloud, pues la información brindada por SAP en su oferta no fue completa, oportuna ni transparente, y SAP no ofreció ni ha ofrecido a la FDN una solución para poder utilizar SAP Analytics Cloud para el propósito por el cual se adquirió y en las condiciones bajo las cuales fue adquirida. (...)”*

En este documento finalmente la FDN solicita:

*(...) PRETENSIONES*

1. Que, teniendo en cuenta que se vulneró el derecho a la información completa, transparente e idónea de la FDN como consumidor, se dé por terminado el Contrato.
2. Que, como consecuencia de la terminación del Contrato y los hechos que la motivaron, se devuelva la totalidad del dinero pagado por la FDN por la herramienta SAP Analytics Cloud.(...)

De dicha reclamación no se ha obtenido respuesta por parte del contratista.

---

<sup>23</sup> Request for Information

Por último, se evidenció documento con radicado Nro. 202271105041 de la FDN de fecha 11 de marzo de 2022 dirigido al contratista en el que señala:

*“(...) En primer lugar, informamos que la FDN no recibió ni ha recibido la mencionada factura. Lo único que se recibió por parte de SAP fue el correo electrónico citado en el párrafo anterior, el cual se adjunta como anexo a esta carta, en el cual se adjuntó una imagen con la referencia de la alegada factura, la cual entendemos que está asociada al Contrato 047 de 2020 suscrito entre la FDN y SAP (“el Contrato”).”*

*En segundo lugar, debemos aclarar que, en caso de que SAP esté considerando enviar la factura, ésta no será aceptada y por tanto será rechazada por la FDN, debido a que la FDN presentó ante SAP desde el 22 de octubre del 2021 una reclamación de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011, relacionada con el Contrato, reclamación que todavía no ha sido resuelta por SAP y que sigue en discusión por las Partes. Por este motivo, consideramos que no es procedente ningún cobro derivado de los servicios asociados al Contrato. (...)*

En consecuencia, una vez analizada las distintas etapas de la contratación, además de los argumentos recopilados en la visita practicada a las dependencias administrativas de la FDN el día 31 de marzo de 2022, se concluye que en este caso se presentó un inadecuado análisis de la necesidad, toda vez, que la entidad contaba con una herramienta llamada Corvus pero que había sido ignorada por la manualidad que significaba<sup>24</sup>, sin embargo, manifiesta la FDN que en la actualidad se conecta al ERP y que la necesidad inicial para la que se iba a usar SAP ya no existe. Conforme a esta afirmación, se observa que la necesidad de adquirir SAP Analytics Cloud no fue correctamente analizada, ya que Corvus pudo ser contemplada y adaptada antes de adquirir una plataforma que no se necesitaba y que además no cumplió con las funciones requeridas.

Si bien es cierto, que la FDN manifiesta que SAP Colombia SAS mediante correo electrónico del día 7 de enero de 2020 adjuntó un listado de requerimientos afirmando que la herramienta tecnológica sí generaba reportes incluyendo archivos planos separados, es de anotar que este documento no hizo parte del contrato y que las condiciones técnicas debieron quedar plasmadas y pactadas dentro del contrato y sus anexos, debido a estas debilidades se realizó la contratación de una herramienta tecnológica sin las condiciones técnicas necesarias lo que derivó en que el objeto contractual no se ejecutara. Situaciones que ponen de manifiesto falencias y ausencia de controles en el proceso de identificación de las necesidades y requerimientos de contratación que celebra la entidad.

Aunque no se puede negar que la FDN presentó la reclamación ante el contratista, lo cierto es que después de 6 meses desde que se presentó este requerimiento no se ha recibido respuesta por esta última, por lo que se evidencia que, desde el mes de enero de 2021, se había establecido la imposibilidad del uso de los componentes tecnológicos contratados, observándose una pasividad por parte la FDN para adoptar medidas adicionales para este fin, ya que debió actuar oportuna y asertivamente para salvaguardar, ante todo, los recursos de la entidad, originado en una inadecuada planeación y gestión en la contratación que promovió.

---

<sup>24</sup> tal como se dice en Anexo 7 de la reclamación del 22 de octubre de 2021, que habíamos ignorado por la manualidad que significaba pero que ya se conecta al ERP. Se llama Corvus. Definimos entonces, que la herramienta que vamos a usar en un futuro para los reportes normativos es Corvus, por lo que esa necesidad inicial para la que se iba a usar SAC ya no existe.

Con relación a las garantías del contrato, se evidencia que en el análisis de la necesidad se estipuló que el tipo de contrato a celebrar era de Servicio de tecnología y que la garantía exigida sería una póliza de cumplimiento, sin embargo, el equipo auditor no observa en el repositorio documental Pegaso la existencia de este último documento, por lo cual realiza solicitud de información con relación a dicha póliza y la misma es contestada vía correo electrónico, el día 6 de abril de 2022 por el Vicepresidente de operaciones y supervisor del contrato, argumentando lo siguiente:

*"(...) El manual de contratación en el título IV numeral 5, dice: "La modalidad, los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías y/o seguros para la celebración de un contrato, se determinarán teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, su objeto, los riesgos que se deban cubrir y/o la forma de ejecución de las prestaciones a cargo de cada una de las partes. La exigencia de garantías o no exigencia de garantías quedará sustentada en el Análisis de la Necesidad que la justifica. "En este caso, no existen pólizas de garantía al ser un contrato de adhesión que no contempla dichas pólizas. (...)"*

Por último, es importante anotar que los pagos no estaban condicionados a entregables, no se generaron recibos a satisfacción y órdenes de pago, conforme a la respuesta emitida vía electrónica por la entidad el día 6 de abril de 2020, en la que indica lo siguiente:

*"(...) Las facturas de proveedores se reciben y su pago se tramita a través de VIM en SAP por lo que no existen órdenes de pago como tal. Se adjunta factura del 2020, y pantallazos de SAP con la información del pago. (...)"*

Lo antes expuesto, es razón suficiente para predicar que debido a la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en las distintas fases del contrato, se llevó a la entidad a solicitar una contratación que no era necesaria y a la adquisición de una herramienta tecnológica que no cumplía con las funciones requeridas por la FDN, toda vez que no se realizaron verificaciones que permitieran confirmar que dicho aplicativo si desarrollaría lo necesitado, teniendo como consecuencia un pago sin el necesario apego de lo establecido en el manual de contratación, supervisión y los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de eficacia, generándose así una posible lesión al patrimonio público, lo cual permite confirmar el presente hallazgo con presunta incidencia fiscal conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>25</sup> en cuantía de \$94.222.516<sup>26</sup> correspondiente al pago realizado en 2020 por la FDN.

Hallazgo que reviste eventual incidencia disciplinaria al tenor del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## **Respuesta de la FDN**

---

<sup>25</sup> La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: "Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías."

<sup>26</sup> Cifra resultante de realizar el cálculo del 73,37% sobre el valor pagado, teniendo en cuenta que este porcentaje es la participación accionaria del Estado Colombiano en la FDN para la vigencia auditada

“(..)

### **1. Sobre la planeación de la contratación de la herramienta SAP Analytcs Cloud**

La Financiera de Desarrollo Nacional adelantó un proceso juicioso de planeación y contratación, y para demostrarlo, es importante en primer lugar, entender cuál es la diferencia entre las dos herramientas a saber SAP Analytics Cloud y Corvus. Las herramientas de analíticos e inteligencia de negocios, como lo es SAP Analytics Cloud, son herramientas que se distinguen por: 1. Conectarse a diferentes fuentes de datos. 2. Extraer y transformar la información pudiéndose dejar en una bodega de datos. 3. Permiten generar reportes y tableros de control, pudiendo así el usuario cambiar la visualización y explorar la información llegando hasta el nivel más bajo de la ésta. 4. Utilizan inteligencia artificial para detectar patrones y tendencias, encontrar explicaciones para los resultados mediante la aplicación de técnicas estadísticas y generar análisis predicativos. 5. Son herramientas diseñadas para permitir el autoservicio, es decir, que los usuarios mismos pueden desarrollar y modificar los reportes y tableros de control habilitándolos para tener total dominio de los datos. En resumen, es una herramienta que, con la funcionalidad de analítica aumentada e inteligencia artificial, empodera al usuario para poder analizar la información de forma adecuada y tomar decisiones basadas en datos. Por otro lado, Corvus, es una herramienta orientada únicamente a la generación de reportes contables relacionados con las normas internacionales de información financiera NIIF, o IFRS de acuerdo con sus siglas en inglés.

En la página de Corvus International (<https://www.corvusig.com/nuestros-productos/corvus-financial-ifs/>) se lee:

#### **Características Generales Corvus:**

- *Licencia perpetua por servidor (para ambientes QA / Producción) – Modalidad Enterprise*
- *Multi-empresa.*
- *Multi-usuario.*
- *Multi-moneda.*
- *Holdings.*
- *Manejo de comprobantes Contables.*
- *Homologación de planes de cuentas ERP/IFRS.*
- *Facilita Análisis contable del impacto de la aplicación de normas IFRS.*
- *Emisión de estados financieros con formatos establecidos por las diversas Superintendencias de Colombia.*
- *Informe de datos para ajustes IFRS.*
- *Centralización contable automática de operaciones valorizadas bajo IFRS.*
- *Reportes de Gestión.*
- *Permisos asignados a cada acción del sistema.*
- *Bitácora de Eventos.*
- *Módulo de auditoría.*
- *Recuperación de Passwords vía email*
- *Sistema NO Invasivo.*

Se puede decir, que Corvus tiene un propósito diferente y funcionalidades muy distintas a las de SAP Analytics Cloud y que requiere de desarrollo del proveedor para adecuarlo a las necesidades del usuario. Particularmente, carece de todas las funcionalidades que habilitan al usuario para el análisis de datos y toma de decisiones.

Teniendo en cuenta las diferencias entre las herramientas, procedemos entonces a exponer el proceso de planeación que determinó la necesidad de adquisición de la herramienta SAP Analytics:

En el Plan Estratégico de Tecnología de la Información (PETI)<sup>27</sup> de la FDN del año 2019 (anexo 1), se identificaron las siguientes oportunidades:

- a) En el numeral 4.1.2.1.: “Aplicación de tecnologías nuevas o disruptivas en los clientes para fortalecer el seguimiento y control de los clientes y de los créditos, así como para optimizar la gestión de estructuración e integrar en la estructuración de proyectos.” Como se explicó anteriormente, las herramientas de analítica avanzada corresponden a tecnologías nuevas o disruptivas.
- b) También se identifica la siguiente fortaleza identificada con el numeral 4.1.3.3.: “Facilidad de integración entre módulos y productos de SAP.”
- c) Finalmente, se identificó un riesgo en el numeral 4.2.1.2.: “Falta de herramientas para facilitar la consolidación de la información y la generación de reportes.” A este riesgo se le asocia el proyecto identificado como el P120 denominado “Herramienta de analíticos” y cuya descripción reza “Generar directamente los formatos referenciados (se deben incluir los formatos 453, 341, 343, 351, 397, 468, 102, 395, 531, 473 de Operaciones.”

De esta forma, teniendo en cuenta los planes de acción planteados en el PETI, la FDN envió una solicitud de información, o RFI<sup>28</sup> por sus siglas en inglés, a los diferentes proveedores de herramientas de analíticos seleccionados el 16 de diciembre del 2019<sup>29</sup> (Anexo 3). Esta solicitud de información cumplió con diferentes propósitos comprendidos dentro del proceso de planeación, tales como determinar los potenciales proveedores y las condiciones de mercado. En el numeral 5, de la solicitud de información se establecen los requerimientos así:

FDN está interesada en adquirir una herramienta de inteligencia de negocios (BI) o analíticos para poder extraer información de los sistemas con el objeto de:

1. Conectarse a las aplicaciones y/o sus bases de datos para extracción de información.
2. Generar reportes incluyendo archivos planos separados por comas, ancho fijo, xml, PDF, HTML, etc.
3. Contar con analíticos descriptivos y predictivos.
4. Contar con una bodega de datos lógica que permita conectar múltiples fuentes de datos en tiempo real para reporte y análisis.
5. Desarrollar paneles de control para visualizar PKIs.
6. Ofrecer a los usuarios auto servicio para la generación de gráficas, reportes, exploración y descubrimiento de datos y analíticos predictivos.
7. Permitir exploración visual interactiva de los datos a los usuarios utilizando, por ejemplo, drill down y drill through.
8. Ofrecer múltiples formas de visualización de los datos en gráficos incluyendo las tradicionales (pie, barras, línea) pero también mapas de calor, mapas de árbol, mapas geográficos, scatter plots, velocímetros, termómetros, etc.
9. Permitir exploración y descubrimiento de la información a través de herramientas de machine learning que permitan sacar conclusiones e identificar patrones.
10. Contar con una interfaz web y que sea compatible con dispositivos móviles.
11. Contar con un portal web de acceso a los datos disponible para todos los usuarios con las respectivas restricciones de seguridad.” (el subrayado es nuestro)

---

<sup>27</sup> El PETI es un documento que se socializa con todas las áreas y que, este en particular, fue aprobado por el Comité de Tecnología en su sesión del 9 de octubre del 2019

<sup>28</sup> Request For Information o solicitud de información

<sup>29</sup> Para determinar a qué potenciales proveedores se remitirá el RFI, se utilizó el análisis comparativo del año 2020 de las principales herramientas de analíticos que hace el líder de mercado Gartner (anexo 4), el cual a su vez sirvió como insumo para complementar el análisis y evaluación.

*Debemos recalcar aquí, que no se consideró para el RFI el aplicativo Corvus ya que el listado de funcionalidades dista mucho de la funcionalidad del aplicativo, ya que obedece a una herramienta de analíticos.*

*El RFI indicó a su vez lo siguiente: “Solicitamos a ustedes, como respuesta a esta solicitud de información, enviar un análisis de si la herramienta que fabrican o representan cuenta con cada una de las 11 características enumeradas, como la implementan en la herramienta y si requiere algún componente adicional que requiera de compra y/o implementación separada.” (el subrayado es nuestro)*

*La mencionada solicitud de información (RFI) es un procedimiento estándar que se adelanta como buena práctica para este tipo de contrataciones, teniendo en cuenta que existen múltiples herramientas tecnológicas que pueden satisfacer un mismo requerimiento, ya que permite evaluar y comparar las diferentes herramientas, proceder a definir una lista reducida de proveedores o, en este caso, la mejor herramienta. Para mayor ilustración existen gran cantidad de documentos que ilustran el uso de los RFIs en la selección de herramientas tecnológicas, por ejemplo, [https://www.ticportal.es/glosario-tic/solicitud-informacion-rfi\(...\)](https://www.ticportal.es/glosario-tic/solicitud-informacion-rfi...)”*

*(...) Teniendo en cuenta las conclusiones del equipo técnico en relación la herramienta SAP Analytics Cloud, el comité directivo del proyecto de fondeo celebrado en mayo 21 de 2020 consideró que se debía analizar esta herramienta junto con otra, denominada Total Reports, cuyo propósito sería únicamente los reportes de fondeo, por lo tanto, se dio traslado al Comité de Tecnología para que sea este el que tome la decisión con respecto a la herramienta que va a ser utilizada para la generación de reportes (anexo 8). Lo anterior, es consistente con lo discutido en el comité de seguimiento del 27 de mayo de 2020 (anexo 9).*

*Tal como se manifestó anteriormente, considerando que la FDN no conocía esta herramienta, la etapa de planeación de la contratación incluyó la elaboración y entrega del RFI, lo cual como también hemos expuesto, es una buena práctica que permite determinar los potenciales proveedores y las condiciones de mercado. Adicionalmente, se buscaron instancias complementarias, incluyendo un taller que se llevó a cabo el 2 de junio del 2020 dictado por la firma Seidor Analytics, al cual asistió el Vicepresidente de Operaciones y un funcionario de la Vicepresidencia de Crédito y Riesgo, según consta en la invitación enviada por correo electrónico al Comité de Tecnología que se adjunta como anexo 10; de manera adicional, la FDN solicitó válido la información proporcionada por lo cual se solicitaron aclaraciones y se hicieron preguntas por correo electrónico directamente a SAP, lo cual consta, entre otros, en correos electrónicos de Helmuth Cardozo y Roberto Sanz de Santamaría (anexos 11y 12).(...)*

*Así mismo, en este contexto, la FDN solicitó a SAP Colombia SAS una presentación de la herramienta al Comité de Tecnología, el día 6 de mayo del 2020, en desarrollo de la cual se preguntó puntualmente al equipo de SAP Colombia SAS por la capacidad de generar los reportes normativos, a lo que SAP Colombia SAS respondió afirmativamente sin ningún tipo de salvedad al respecto de la capacidad la herramienta. Se adjuntan como anexos la presentación completa y el extracto de la intervención mencionada (anexos 13 y 14).*

*(...) De lo expuesto hasta acá, tenemos entonces que la FDN no solo realizó una planeación adecuada de manera previa a la contratación, sino que actuó diligentemente en la etapa precontractual, para validar que la herramienta SAP Analytics Cloud estaba en capacidad de satisfacer sus necesidades dentro del proyecto de fondeo, y que con base en el resultado de esas gestiones se aprobó la contratación. (...)*

*(...)*

## **2. El proceso contractual y la suscripción del contrato**

*De acuerdo con la decisión del comité directivo del proyecto de fondeo, se presentó el análisis de las herramientas al Comité de Tecnología del 27 de agosto del 2020 (anexo 15) en el cual se presentan las dos herramientas y se selecciona SAP Analytics Cloud por las razones expuestas en el acta correspondiente. Con esto, se habilita la contratación de la herramienta. (...)*

*“(...) Previa determinación de la necesidad se invitó a SAP Colombia SAS como único oferente a presentar oferta, la cual fue aceptada y por tanto se suscribió el Contrato 047 de 2020 del 25 de septiembre del 2020. (...)”*

*Por tanto, no se trata de un desarrollo “hecho a la medida” del comprador, en atención a esto, el comprador tiene diferentes formas de conocer las funcionalidades, ya sea porque ha utilizado la herramienta anteriormente, porque se ha documentado a través de diferentes fuentes o, la que resulta ser una buena práctica y fue la utilizada por la FDN en su momento, que es preguntarle al fabricante (RFI).*

*Teniendo en cuenta estas características y atendiendo a que el riesgo asociado a la no entrega de las licencias es remoto, a que el pago se efectúa una vez se haya puesto a disposición el servicio y al hecho de que el contrato contiene y obedece a unas reglas que son estándares en el ámbito internacional, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral X del numeral 2 del Capítulo 2 del Manual de Contratación de FDN, se consideró viable celebrar el contrato sin la exigencia de la garantía de cumplimiento que se había contemplado inicialmente.*

*Por otra parte, se debe señalar que el pago del servicio no se genera con la entrega a satisfacción de un producto o entregable como lo señala la Contraloría en la observación 3 sino, tal como se dijo anteriormente, con la simple puesta a disposición del acceso a la herramienta. De esta forma, el 30 de noviembre del 2020 se recibió un correo para la activación del servicio (anexo 16) y en diciembre 17 de 2020, se recibió la factura SAS75165 (anexo 17) que se procedió a pagar dado que, en cumplimiento de las condiciones del contrato, se había puesto a disposición de la FDN el acceso a la plataforma contratada.*

*Posteriormente, se adelantó por parte de la FDN la selección y contratación del implementador de la herramienta para lo cual fueron invitados cuatro socios de negocio de SAP. Dentro de los términos de referencia se incluyeron las especificaciones en detalle de los reportes regulatorios requeridos y, en respuesta, se recibieron tres propuestas, ninguna de las cuales identificó limitación alguna de la herramienta.*

### **3. Sobre el presunto incumplimiento del contrato**

*Fue durante el proceso de implementación de SAP Analytics Cloud, que el implementador contratado informó a la FDN, en enero de 2021, que la herramienta no estaba en la capacidad de efectuar los reportes con las características de archivos planos con campo de ancho fijo, ante lo cual la FDN trasladó la observación a SAP Colombia SAS (anexo 19), quien para validar el tema, se tomó hasta el 27 de mayo de 2021 contestando que la herramienta estaba en la capacidad de generar los reportes requeridos únicamente si se contrataba un plugin que no había sido adquirido en la propuesta inicial de SAP Colombia SAS y de cuya necesidad no informó a la FDN durante las tratativas efectuadas en el periodo pre contractual (RFI y demás consultas y reuniones), tal como se manifestó en el correo electrónico remitido por la FDN a SAP del 28 de mayo de 2021 (anexo 20), donde se evidencia que SAP Colombia SAS proporcionó información que no fue completa, transparente e idónea a la FDN sobre las funcionalidades de la herramienta SAP Analytics Cloud, información que había sido el sustento de la decisión de la FDN para adquirir la mencionada herramienta.*

*Durante los meses que se tomó SAP Colombia SAS para validar la situación, la FDN tuvo que proseguir con la implementación del proyecto de fondeo, lo que implicó que se trabajara con base en Corvus, que como se ha indicado previamente es una herramienta temprana que, en todo caso,*

*debe ser reemplazada con posterioridad por una herramienta que tenga todas las funcionalidades requeridas por la FDN, que por lo tanto está siendo usada de manera temporal no solo mientras se resuelven las discusiones con SAP, sino hasta que se complete el diseño e implementación de los nuevos desarrollos que los recientes cambios normativos exigen concretamente para la implementación del SIAR<sup>30</sup>.*

*Como se evidencia del recuento de los hechos, la FDN había contratado SAP Analytics Cloud en el entendido de que la herramienta tenía unas funcionalidades preestablecidas, que habían sido validadas por el propio SAP Colombia SAS en los acercamientos y tratativas precontractuales, que además la FDN había manifestado de manera expresa que esa funcionalidad en específico, la de generar los reportes con las característica de archivos planos con campo de ancho fijo, era fundamental para la toma de la decisión de la adquisición de la herramienta. Lo sucedido entonces en la ejecución del contrato, no ha obedecido a una inadecuada planeación, celebración, o supervisión del contrato, ya que todas estas actividades han sido cumplidas con diligencia por la FDN, y en la medida en que el objeto del contrato es la adquisición de las licencias de una herramienta que ya existía, que es propiedad de SAP y que no ha sido desarrollada “a la medida de la FDN”, licencias que efectivamente SAP puso a disposición de la FDN desde el 30 de noviembre de 2020, es discutible la afirmación de la Contraloría en el sentido de que existió un incumplimiento como tal del objeto del contrato. Se trata entonces, de una situación que se presenta en la etapa precontractual, específicamente en tratativas preliminares previas a la celebración del contrato en la que el Contratista SAP Colombia SAS, proporcionó a la FDN una información incorrecta que no fue completa, transparente e idónea sobre las funcionalidades de la herramienta y por lo tanto, el contratista está obligado a responder por ello (...).*

*(...)*

#### **4. Las gestiones de la FDN.**

*A partir de la decisión del Comité de Tecnología del 01 de julio de 2021, la FDN ha venido adelantando acercamientos para buscar fórmulas de arreglo directo con SAP Colombia SAS, y de manera concomitante la FDN efectuó desde el 22 de octubre de 2021 reclamación directa en la forma en que se encuentra reglado por el Estatuto del Consumidor (anexo 21), en la cual se expuso en detalle la situación y las pretensiones de la FDN, lo que es requisito previo al inicio de cualquier reclamación formal ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) por vulneración a los derechos del consumidor.*

*La presentación de la reclamación directa, no impide a las partes continuar buscando fórmulas de arreglo directo y por el contrario hace que las negociaciones tengan mayor relevancia ante la inminencia de la toma de acciones por parte de la FDN, lo cual se ha visto materializado en que efectivamente a raíz de dicha reclamación, la nueva Gerente Regional para Colombia y Ecuador de SAP asumió directamente el tema y se han efectuado reuniones de negociación el 22 de noviembre de 2021, el 14 de diciembre de 2021, de la cuales consta su contenido en las memorias de las reuniones en correo del 20 de enero de 2022 (anexo 22). El 11 de marzo de 2022, la FDN remitió oficio a SAP Colombia SAS (anexo 23) recordando que nos encontramos en una reclamación de conformidad con el estatuto de consumidor, que la misma no ha sido resuelta por SAP, que se siguen adelantando discusiones entre las partes y que no se aceptará por la FDN ningún cobro asociado a los servicios del contrato, y por último, SAP Colombia SAS presentó una propuesta de arreglo el pasado 08 de abril de 2022 la cual se encuentra bajo estudio de la FDN.*

---

<sup>30</sup> Circular Externa 018 de 22 de septiembre de 2021 de la Superintendencia Financiera por medio de la ordenó la implementación del Sistema Integral de Administración de Riesgos SIAR lo cual exige, entre otros, la selección de una herramienta, un implementador tecnológico y un Data Warehouse, el cual deber implementado a más tardar en junio de 2023.

*Se observa entonces que la FDN ha venido adelantando de manera diligente gestiones tendientes a solucionar la diferencia con SAP y obtener la devolución de lo pagado por concepto del Contrato, que de manera adicional la FDN ha surtido el requisito previo para iniciar acciones ante la SIC, en caso de que el resultado de las negociaciones no sea satisfactorio para la FDN, y así mismo también nos encontramos estudiando las demás acciones legales que correspondan para ser presentadas de manera oportuna ante las autoridades competentes.*

*De acuerdo con lo anterior, no es cierto que haya pasividad por parte de los funcionarios de la FDN, ni que la situación se haya hecho más gravosa durante la etapa de negociación, ya que han habido avances en las discusiones, la FDN no ha reconocido más pagos al contratista, y si se tiene diseñada una estrategia para adelantar la reclamación tendiente a la recuperación de los recursos pagados por concepto del contrato.*

*En este punto es preciso señalar que si bien de conformidad con la naturaleza del contrato el numeral 2 del Capítulo IV del Título II del Manual de Supervisión MD-GCC-03-V2 de 25 de febrero de 2019 (en adelante el Manual de Supervisión) establece que no es necesario efectuar informes periódicos, esto no implica que se exima al supervisor de este tipo de contratos del cumplimiento de los objetivos, funciones y prohibiciones de los Supervisores establecidos en el Capítulo III del Título II del mencionado manual, todas estas encaminadas a garantizar el adecuado seguimiento en la ejecución del contrato y la protección de los intereses de la entidad. Persiste así entre otros, la obligación de elaborar el informe final del contrato que es el insumo básico para el acta de liquidación según el numeral 3 del mismo Capítulo y el numeral 1 del Capítulo V del Manual de Supervisión. En el presente caso el supervisor ha estado cumpliendo con las funciones asignadas por el Manual de Supervisión y es en atención al cumplimiento de estas que se ha identificado la falencia de la funcionalidad requerida en la herramienta contratada y se han adelantado los acercamientos con SAP y las reclamaciones correspondientes que se han expuesto en el presente documento.(...)”  
“(..."*

## **6. Conclusión**

*De conformidad con lo expuesto en los anteriores puntos de la presente respuesta a su observación, hemos expuesto cómo el Contrato 047 de 2020 fue el resultado de una adecuada planeación, que la suscripción del mismo se llevó a cabo de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación de la FDN, que las circunstancias que llevaron a la falencia en las funcionalidades de la herramienta contratada, no fueron conocidas por la FDN y se derivaron de una información incompleta que entregó el Contratista durante la etapa precontractual, que la FDN y sus funcionarios han llevado a cabo de manera diligente la supervisión del contrato y las gestiones necesarias para recuperar los recursos pagados.*

*En consecuencia, la situación no se ha hecho más gravosa para la FDN ya que además ha suspendido los pagos que pudieran derivarse del contrato y, lo que es más importante, actualmente no se ha materializado una lesión al patrimonio público, ya que la FDN ha adelantado y continuará adelantando las gestiones necesarias para que correspondan para la recuperación de los recursos pagados.*

*Por tanto, hechas las apreciaciones y consideraciones anteriores se evidencia que los supuestos para que proceda la atribución de dolo o culpa gravísima están ausentes en las actuaciones de los funcionarios de la FDN.(...)”*

## **Análisis de la respuesta**

La respuesta de la FDN se encamina a establecer la responsabilidad del contratista SAP Colombia SAS por no haber proporcionado información completa, transparente e idónea

con relación a la funcionalidad del aplicativo SAP Analytics Cloud, dejando de lado su propia responsabilidad, ya que, si bien es cierto, la FDN en la etapa de planeación realizó los procedimientos necesarios para cubrir el riesgo identificado (En el PETI, se identificó el riesgo: *Falta de herramientas para facilitar la consolidación de la información y la generación de reportes*), la necesidad de adquirir SAP Analytics Cloud no fue bien precisada, comprobada y no tuvo un análisis adecuado, debido a que como lo afirma la misma entidad, antes de adquirir el aplicativo SAP Analytics, el área de contabilidad utilizaba la herramienta Corvus para la generación de algunos reportes, si bien es cierto que es un aplicativo distinto al contratado, fue útil para satisfacer la necesidad que tenía la FDN.

Lo anterior conforme a lo observado mediante Acta de comité de fecha 1 de julio de 2021, donde la FDN indica lo siguiente:

*“(...) Se realizó un levantamiento de información detallado, reporte por reporte y campo por campo, con el objetivo identificar los orígenes de información y de establecer la viabilidad de automatizarlos, y que el resultado de ese análisis fue que Corvus está en capacidad de lograr la automatización de la totalidad de los reportes, extrayendo la información de SAP y Porfín, realizar los cálculos necesarios para llegar a los datos definitivos y formatear el reporte. En esta actividad participaron todos los usuarios de todos los reportes, incluyendo a los de la VP Financiera y la VP de Crédito y Riesgo.(...)”*

Mediante reclamación No. 662BB667 presentada al contratista afirman:

*(...) “la necesidad de FDN ya había sido subsanada con una herramienta distinta a SAP Analytics Cloud” (...)*

Por lo tanto, se confirma que el aplicativo Corvus desarrolla las funciones necesarias para realizar las acciones y cubrir el riesgo detectado en el Plan Estratégico de Tecnología de la Información (PETI), que originaron la necesidad de la FDN y que en la actualidad es el aplicativo que tienen en funcionamiento y que subsana lo requerido en un principio por la entidad.

Respecto a la funcionalidad de la herramienta contratada es importante precisar que como lo indica la misma entidad en su respuesta, el comprador tiene diferentes formas de conocer las funcionalidades, ya sea porque ha utilizado la herramienta anteriormente, porque se ha documentado a través de diferentes fuentes, o porque le pregunta al fabricante, la FDN utilizó la última práctica para conocer de la herramienta, no obstante, se observa que no realizó más verificaciones con el proponente, con el fin de asegurar que las funciones sí eran desarrolladas en su totalidad y sin ayuda de ninguna otra herramienta que generara un costo adicional, así mismo, que esto haya quedado plasmado en la propuesta presentada y en el contrato suscrito.

Si bien es cierto que la FDN realizó reclamación en octubre de 2021 y que se han llevado a cabo dos reuniones con el contratista, no se observa que a la fecha exista una respuesta, acuerdo, estrategia o conciliación, tampoco que se contemple una conversión (Cambiar el servicio contratado por otro, adquirir otra herramienta que también desarrolle SAP) de contrato ya que como lo afirmó la misma entidad, no tiene necesidad de contratar ningún servicio nuevo de SAP Colombia SAS, igualmente la necesidad que originó la contratación ya había sido subsanada con una herramienta distinta a SAP Analytics Cloud, porque fue

subsana a través de la herramienta Corvus, por lo que resulta evidente que no se ha logrado la recuperación de lo pagado por este aplicativo, existiendo de esta manera un detrimento en el patrimonio público debido a la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en las diferentes etapas de la contratación, ya que no cumplieron con el análisis y verificación de lo requerido y contratado por la FDN.

Se confirma la incidencia del presente hallazgo fiscal conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>31</sup> en cuantía de \$94.222.516 correspondiente al pago realizado en 2020 por la FDN.

---

<sup>31</sup> La Ley 610 de 2000 en su artículo 6 consagra: *"Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías."*

## ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS

rellope ID: 00B7BF29-49C5-4272-97FD-D89F7D251291

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.**  
**ESTADO SEPARADO DE SITUACIÓN FINANCIERA**  
(Cifras en millones de pesos Colombianos)

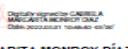
ACTIVO		NOTA	31 DE DICIEMBRE DE 2021	31 DE DICIEMBRE DE 2020	PASIVO Y PATRIMONIO		NOTA	31 DE DICIEMBRE DE 2021	31 DE DICIEMBRE DE 2020
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFFECTIVO</b>		<b>8</b>	<b>\$ 652,700</b>	<b>1,368,847</b>	<b>PASIVOS FINANCIEROS</b>			<b>\$ 4,090,814</b>	<b>3,628,380</b>
Moneda Legal			652,498	1,368,338	CERTIFICADOS DE DEPÓSITO A TÉRMINO		17 y 27	443,803	-
Moneda Extranjera			202	509	TÍTULOS DE INVERSIÓN EN CIRCULACIÓN		17 y 27	2,505,190	2,502,835
<b>ACTIVOS FINANCIEROS DE INVERSIÓN</b>		<b>9</b>	<b>767,469</b>	<b>874,993</b>	Bonos Híbridos			1,027,338	1,008,649
Valor Razonable con Cambios en Resultado Instrumentos de Deuda			480,124	484,155	Bonos Ordinarios			40	
Valor Razonable con Cambios en Resultado Instrumentos de Patrimonio			216,283	312,597	CRÉDITOS DE BANCOS Y OTRAS OBLIGACIONES FINANCIERAS		18	114,483	116,696
Valor Razonable con cambios en ORI Instrumentos de Patrimonio			98	104	Crédito Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER				
A Variación Patrimonial con Cambios en el Patrimonio ORI			47	40	Cuentas por pagar		19	13,212	7,721
Inversiones Derechos Fiduciarios			1,045	7,391	Costos y Gastos por pagar			6,892	4,009
Inversiones Hasta el vencimiento			69,872	70,706	Otras cuentas por pagar			6,320	3,712
<b>CARTERA DE CREDITOS, NETO</b>		<b>10</b>	<b>4,356,879</b>	<b>3,098,873</b>	<b>PASIVO POR ARRENDAMIENTO</b>		<b>15</b>	<b>671</b>	<b>850</b>
Cartera de Vivienda			15	15	Bienes en Uso - Arrendamientos			671	850
Menos: Deterioro			(15)	(15)	<b>PASIVO POR IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>		<b>20</b>	<b>18,855</b>	<b>19,396</b>
Cartera de Consumo			18	18	Impuesto Diferido			5,693	5,933
Menos: Deterioro			(18)	(18)	Impuesto corriente sobre la Renta			13,164	16,463
Cartera Comerciales			4,356,879	3,098,873	<b>BENEFICIOS A EMPLEADOS</b>		<b>21</b>	<b>5,890</b>	<b>4,034</b>
Categoría A, Riesgo Normal			4,470,267	3,182,248	Obligaciones Laborales			5,131	3,260
Categoría B, Riesgo Aceptable			-	13,986	Pensiones de Jubilación			759	774
Categoría C, Riesgo Apreciable			-	0	<b>OTROS PASIVOS</b>		<b>22</b>	<b>13,296</b>	<b>16,681</b>
Categoría E, Riesgo de Incobrabilidad			3,007	3,015	Ingresos Anticipados			7,945	13,715
Menos: Deterioro			(85,508)	(68,384)	Pasivo por Impuestos			5,351	2,966
Menos: Deterioro - Provisión General			(44,873)	(31,992)	<b>TOTAL PASIVO</b>			<b>4,142,738</b>	<b>3,677,062</b>
<b>CUENTAS POR COBRAR, NETO</b>		<b>11</b>	<b>100,233</b>	<b>55,137</b>	<b>PATRIMONIO</b>			<b>1,776,797</b>	<b>1,762,832</b>
Intereses			75,658	39,113	<b>CAPITAL SOCIAL</b>			<b>1,128,441</b>	<b>1,128,441</b>
Comisiones y Honorarios			21,661	14,377	Dividido en 11,284.413 acciones para 2021 y 2020			1,128,441	1,128,441
Otras			5,220	3,329	de valor nominal de \$ 100.000 (en pesos) cada una				
Menos: Deterioro			(2,306)	(1,682)	<b>RESERVAS</b>		<b>24</b>	<b>141,207</b>	<b>131,090</b>
<b>INVERSIONES EN COMPAÑÍAS SUBSIDIARIAS</b>		<b>12</b>	<b>2,729</b>	<b>2,365</b>	Reserva Legal			141,140	131,023
<b>PROPIEDADES Y EQUIPO, NETO</b>		<b>13</b>	<b>30,689</b>	<b>26,771</b>	Reservas Estatutarias y Ocasionales			67	67
Terrenos, Edificios			32,047	26,614	<b>SUPERÁVIT O DÉFICIT</b>			<b>370,616</b>	<b>370,616</b>
Enseres y Accesorios			1,082	1,213	Prima en Colocación de Acciones			370,616	370,616
Equipo Informático			3,932	3,820	<b>OTRO RESULTADO INTEGRAL</b>			<b>39,426</b>	<b>40,060</b>
Vehículos			449	449	Ganancias no Realizadas			107	105
Menos: Depreciación de Propiedades y Equipo			(7,511)	(7,168)	Neto - Valorización de bienes inmuebles en uso e impuesto diferido		24	39,319	39,955
Revalorización de Propiedades y Equipo			690	1,843	<b>GANANCIAS ACUMULADAS - Adopción NCIF por primera vez</b>			<b>(8,546)</b>	<b>(8,546)</b>
<b>PROPIEDADES INVERSIÓN, NETO</b>		<b>14</b>	<b>6,666</b>	<b>11,889</b>	<b>UTILIDAD DEL EJERCICIO</b>			<b>105,653</b>	<b>101,171</b>
Propiedades de Inversión			6,666	11,889	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>			<b>\$ 5,919,535</b>	<b>\$ 5,439,894</b>
<b>DERECHOS DE USO - BIENES ARRENDADOS, NETO</b>		<b>15</b>	<b>642</b>	<b>838</b>					
Derechos de Uso			642	838					
<b>OTROS ACTIVOS, NETO</b>		<b>16</b>	<b>1,528</b>	<b>181</b>					
Intangibles - Cargos Diferidos			733	176					
Gastos Pagados por Anticipado			795	5					
<b>TOTAL ACTIVO</b>			<b>\$ 5,919,535</b>	<b>5,439,894</b>					

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros Separados.

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de la Financiera.

DocuSigned by:  
  
**FRANCISCO LOZANO GAMBÁ**  
REPRESENTANTE LEGAL

DocuSigned by:  
  
**SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA**  
CONTADOR  
T.P. 112.324 - T

GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ  
  
REVISOR FISCAL  
DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.  
T.P. No. 33256-T  
Miembro de KPMG S.A.S.  
(Véase mi informe del 28 de febrero de 2022)

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.  
ESTADO SEPARADO DE RESULTADOS

(Cifras en millones de pesos Colombianos )

	NOTA	POR LOS AÑOS TERMINADOS EN	
		31 DE DICIEMBRE DE 2021	31 DE DICIEMBRE DE 2020
<b>INGRESOS OPERACIONALES DIRECTOS POR ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		\$ <u>569,520</u>	<u>503,858</u>
Ingresos por intereses y valoración	25	459,951	406,133
Comisiones y honorarios	26	107,252	82,973
Utilidad o pérdida por el método de participación patrimonial		364	459
Otros	27	1,953	14,293
<b>GASTOS OPERACIONALES DIRECTOS</b>		<u>373,725</u>	<u>312,768</u>
Gastos por intereses y valoración	25	276,723	233,978
Comisiones y honorarios	26	31,613	21,553
Otros	27	65,389	57,237
<b>DETERIORO, NETO</b>	25	<u>30,630</u>	<u>38,310</u>
Cartera de créditos y cuentas por cobrar intereses		30,351	37,200
Otras cuentas por cobrar		279	1,110
<b>RESULTADO ANTES DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>		<u>165,165</u>	<u>152,780</u>
<b>IMPUESTO A LA RENTA</b>	20	<u>59,512</u>	<u>51,609</u>
Gasto por impuesto de renta corriente		56,238	57,071
Gasto por impuesto de renta diferido		3,274	(5,462)
<b>UTILIDAD DEL EJERCICIO</b>		\$ <u><u>105,653</u></u>	<u><u>101,171</u></u>

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros Separados

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de la Financiera.

DocuSigned by:  
  
C4039EC8A567499...  
**FRANCISCO LOZANO GAMBA**  
REPRESENTANTE LEGAL

DocuSigned by:  
  
0B267C313C4042B...  
**SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA**  
CONTADOR  
T.P. 112.324 - T

DocuSigned by:  
  
Digitally signed by GABRIELA MARGARITA MONROY DIAZ  
Date: 2022.03.01 10:47:02 -05'00'  
**GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ**  
REVISOR FISCAL  
DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A  
T.P. No.33256-T  
Miembro de KPMG S.A.S  
(Véase mi informe del 28 de febrero de 2022)

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.**  
**Estado Separado de Cambios en el Patrimonio**  
 (cifras en millones de pesos Colombianos)

Por los años terminados en 31 de diciembre de 2021 y 2020	Nota	Capital Social	Reserva legal	ESTATUTARIAS Y OCASIONALES			Dividendos Decretados y Pagados	Prima en Colocación de Acciones	Otro Resultado Integral	Resultados Acum. en proceso de Convergencia - Pérdida	Utilidad Acumulada	Utilidad del Ejercicio	Patrimonio de los Accionistas
				Para Readquisición de Acciones Propias	Otras Reservas Ocasionales	Total Reservas Estatutarias y Ocasionales							
<b>Saldo inicial al 1 de enero de 2020</b>		\$ 1,128,441	119,846	67	1,813	1,880	-	370,616	41,868	(8,546)	111,767	-	1,765,872
Distribución de la utilidad neta del año terminado al 31 de diciembre de 2019 S/G Acta No. 64 del 26 marzo de 2020		-	11,177	(67)	(1,813)	(1,880)	102,403	-	-	-	(111,767)	-	(67)
Reserva constituida para readquisición de acciones.	24	-	-	67	-	67	-	-	-	-	-	-	67
Neto ORI		-	-	-	-	-	-	-	(1,808)	-	-	-	(1,808)
Dividendos pagados en efectivo		-	-	-	-	-	(102,403)	-	-	-	-	-	(102,403)
Utilidad del ejercicio		-	-	-	-	-	-	-	-	-	101,171	-	101,171
<b>Saldos a 31 de diciembre de 2020</b>		\$ 1,128,441	131,023	67	-	67	-	370,616	40,060	(8,546)	-	101,171	1,762,832
<b>Saldo inicial al 1 de enero de 2021</b>		\$ 1,128,441	131,023	67	-	67	-	370,616	40,060	(8,546)	101,171	-	1,762,832
Distribución de la utilidad neta del año terminado al 31 de diciembre de 2020 S/G Acta No. 67 del 25 marzo de 2021	24	-	10,117	-	-	-	91,054	-	-	-	(101,171)	-	-
Neto ORI		-	-	-	-	-	-	-	(634)	-	-	-	(634)
Dividendos pagados en efectivo	24	-	-	-	-	-	(91,054)	-	-	-	-	-	(91,054)
Utilidad del Ejercicio		-	-	-	-	-	-	-	-	-	105,653	-	105,653
<b>Saldos a 31 de diciembre de 2021</b>		\$ 1,128,441	141,140	67	-	67	-	370,616	39,426	(8,546)	-	105,653	1,776,797

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros Separados

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de la Financiera.

DocuSigned by:  
  
 C4039FC8A567499  
**FRANCISCO LOZANO GAMBA**  
 REPRESENTANTE LEGAL

DocuSigned by:  
  
 66267C313C4842B  
**SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA**  
 CONTADOR  
 T.P. 112.324 - T

GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ  
 Digitally signed by GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ  
 Date: 2022.03.01 10:47:23 -05'00'  
**GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ**  
 REVISOR FISCAL  
 DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A  
 T.P. No.33256-T  
 Miembro de KPMG S.A.S  
 (Véase mi informe del 28 de febrero de 2022)

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.**  
**ESTADO SEPARADO DE OTROS RESULTADOS INTEGRALES**  
(Cifras en millones de pesos Colombianos)

	NOTA	POR LOS AÑOS TERMINADOS EN	
		31 DE DICIEMBRE DE 2021	31 DE DICIEMBRE DE 2020
<b>UTILIDAD DEL EJERCICIO</b>		\$ 105,653	101,171
<b>Partidas que serán reclasificadas a Resultado</b>			
Ganancias acumuladas no realizadas por valoración de instrumentos de patrimonio	9	2	20
Impuesto diferido calculado sobre la valoración de instrumentos de patrimonio		(3)	(1)
		<u>(1)</u>	<u>19</u>
<b>Partidas que no serán reclasificadas a Resultado</b>			
(Pérdida) ganancia acumuladas no realizadas por cambios en valor razonable de las propiedades bienes inmuebles	13	(1,153)	(2,506)
Impuesto diferido calculado sobre los cambios en el valor razonable de las propiedades bienes inmuebles	20	520	679
		<u>(633)</u>	<u>(1,827)</u>
<b>Total Otro Resultado Integral durante el Periodo</b>		<u>(634)</u>	<u>(1,808)</u>
<b>RESULTADO INTEGRAL TOTAL</b>		\$ <b>105,019</b>	<b>99,363</b>

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros Separados.

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de la Financiera.

DocuSigned by:  
  
C4039FC8A567496  
**FRANCISCO LOZANO GAMBA**  
REPRESENTANTE LEGAL


DocuSigned by:  
  
D9267C313C4D47D  
**SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA**  
CONTADOR  
T.P. 112.324 - T

DocuSigned by:  
  
Digitally signed by GABRIELA MARGARITA MONROY DIAZ  
Date: 2022.03.01 10:47:54 -05'00'  
**GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ**  
REVISOR FISCAL  
DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A  
T.P. No.33256-T  
Miembro de KPMG S.A.S  
(Véase mi informe del 28 de febrero de 2022)

**FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.**  
**ESTADO SEPARADO DE FLUJOS DE EFECTIVO**  
(Cifras en millones de pesos Colombianos)

Nota	Por los años terminados el	
	A 31 de diciembre de 2021	A 31 de diciembre de 2020
<b>EFFECTIVO POR ACTIVIDADES DE OPERACIÓN :</b>		
UTILIDAD DEL EJERCICIO	\$ 105,653	101,171
Partidas con cargo a resultados que no proveen efectivo:		
Amortizaciones	16 y 27 5,040	4,011
Depreciaciones por bienes en uso	15 429	271
Depreciaciones de la propiedad y equipo	13 y 27 1,055	1,369
Gasto por intereses bienes en uso	15 10	12
Deterioro cartera de créditos	10 40,527	44,535
Deterioro cuentas por cobrar	11 2,067	1,676
Deterioro propiedad planta y equipo	13 33	63
Utilidad en venta de inversiones	25 -	(638)
Pérdida en venta de inversiones	25 145	-
Reintegro provisiones - contingencias	-	(10,239)
Intereses de cartera causados	25 (358,213)	(271,543)
Utilidad en valoración de inversiones y derivados	25 (38,095)	(67,904)
Utilidad en valoración por método de participación patrimonial	12 (364)	(458)
Recuperación deterioro cartera	10 y 25 (10,523)	(7,335)
Recuperación por deterioro de cuentas por cobrar	11 y 25 (1,443)	(566)
Valorización (desvalorización) de las propiedades de inversión	14 y 25 (211)	611
Intereses causados sobre títulos en circulación y obligaciones financieras	225,078	193,351
Intereses causados sobre depósitos y exigibles	3,194	-
Impuesto de renta causado	20 59,512	51,609
	<u>33,894</u>	<u>39,996</u>
<b>Cambios en activos y pasivos</b>		
Cartera de créditos	(1,288,011)	(791,198)
Cuentas por cobrar	8,339	11,813
Certificados de depósito a término	441,200	-
Títulos de inversión en circulación y obligaciones financieras	-	1,000,084
Cuentas por pagar e impuesto sobre la Renta Diferido	(19,472)	(21,607)
Beneficios a empleados	1,856	(599)
Otros pasivos	(3,386)	1,300
Intereses de cartera recibidos	304,152	258,089
Intereses pagados sobre títulos en circulación y obligaciones financieras	(199,551)	(183,131)
Intereses pagados sobre depósitos y exigibilidades	(591)	-
Intereses pagados sobre arrendamientos	(10)	(12)
Impuesto de Renta Pagado	(34,569)	(27,973)
<b>FONDOS USADOS EN (PROVISTOS POR) LAS ACTIVIDADES DE OPERACIÓN</b>	<u>(756,149)</u>	<u>286,762</u>
<b>EFFECTIVO POR LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN :</b>		
Adquisiciones de propiedades y equipo	(725)	(47)
Adiciones de cargos diferidos	(6,387)	(4,135)
Inversiones	145,460	157,475
Dividendos recibidos	17	10
<b>FONDOS PROVISTOS EN ACTIVIDADES DE INVERSIÓN</b>	<u>138,364</u>	<u>153,303</u>
<b>EFFECTIVO POR LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN :</b>		
Dividendos pagados en efectivo	(91,054)	(102,403)
Cánones de arrendamiento pagados	(412)	(259)
Créditos de bancos y otras obligaciones financieras	(6,896)	(6,111)
<b>FONDOS USADOS EN ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN</b>	<u>(98,362)</u>	<u>(108,773)</u>
Diferencia en cambio sobre el efectivo	197	(509)
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFFECTIVO ANTES DEL EFFECTO</b>	<u>(716,344)</u>	<u>331,801</u>
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFFECTIVO AL INICIO DEL AÑO</b>	<u>1,368,847</u>	<u>1,037,555</u>
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFFECTIVO AL FINAL DEL AÑO</b>	<u>\$ 652,700</u>	<u>1,368,847</u>

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros Separados.  
Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de la Financiera.

DocuSigned by:  
  
C4039EC6A567499  
**FRANCISCO LOZANO GAMBA**  
REPRESENTANTE LEGAL

DocuSigned by:  
  
05267C313C4042B  
**SANDRA PATRICIA SOTELO AMAYA**  
CONTADOR  
T.P. 112.324 - T

GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ  
Digitally signed by GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ  
Date: 2022.02.28 10:00:00 AM  
**GABRIELA MARGARITA MONROY DÍAZ**  
REVISOR FISCAL  
DE FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A  
T.P. No. 33256-T  
Miembro de KPMG S.A.S  
(Véase mi informe del 28 de febrero de 2022)

### **ANEXO No. 3. NEGOCIO EN MARCHA**

En la evaluación del Principio de Negocio en Marcha, el equipo auditor tomó como insumo la Opinión del Revisor Fiscal y las Notas a los Estados Financieros; igualmente, se apoyó en el resultado de la auditoría practicada y el alivio financiero otorgado a Sotramac, donde se evidenció que la FDN dio cumplimiento a lo expuesto por la SFC mediante Circulares Externas 007, 014, 022 y 039 de 2020 y 012 de 2021 relacionadas con los efectos negativos producto de la pandemia por COVID-19, así mismo, se identificaron y calcularon algunas relaciones financieras con el objeto de validar la solidez de la compañía al cierre de la vigencia 2021.

La FDN, identificó algunos hechos que impactaron negativamente los resultados del ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2021, los cuales debido a la solidez de la compañía no comprometieron el Principio de Negocio en Marcha. Estos hechos fueron reconocidos, clasificados, presentados y revelados en la nota contable No. 3 como se observa a continuación:

- a) Acciones Operativas y de Tecnología, las cuales aumentaron su gasto por la actualización en los sistemas operativos, en controles en software y hardware que mitiguen la fuga de información.
- b) Cartera de Créditos. En sesión de Junta Directiva celebrada en julio de 2020 aprobó la política para implementación del Programa de Acompañamiento a Deudores -PAD- la cual estuvo vigente durante el año 2021, esto con el propósito de desarrollar un programa que permita establecer soluciones de pago estructurales mediante la redefinición de las condiciones de los créditos como se observó en el caso SOTRAMAC
- c) activos no Financieros. A raíz de la pandemia muchas oficinas fueron desocupadas y disminuyeron las áreas requeridas.

Con relación al crédito SOTRAMAC, el equipo auditor evaluó y soportó la estrategia aplicada por la FDN que desde el año 2020, registró Sotramac quien solicitó acogerse a los alivios contemplados en el Programa de Acompañamiento a Deudores - PAD - emitido por la SFC mediante Circulares Externas 007, 014, 022 y 039 de 2020 y 012 de 2021.

Cabe señalar que la FDN tomó las siguientes medidas:

Desde marzo de 2020, el cliente fue incluido dentro del segmento de “Operaciones en Seguimiento Especial”, el Comité de Calificación de Cartera, en virtud de la permanencia de la emergencia sanitaria y ante la no recuperación de la demanda diaria, deteriora la calificación de AA a BB incrementando la provisión del 3,48% al 7,07% de la exposición total.

En diciembre de 2020 la Junta Directiva (previa recomendación del Comité de Riesgos) aprobó la constitución de una provisión general adicional por COP \$14.710 millones sustentado en la difícil situación de Sotramac, monto que cubría el saldo de capital y los intereses causados y no pagados a esa fecha. Esta provisión se constituyó mediante las facultades que otorgaba la Circular Externa 022 de 2020 de la SFC.

La FDN otorgó un alivio de pago de intereses y comisión de disponibilidad (que se causarían, pero no serían pagaderos entre las fechas determinadas en cada uno de los alivios), así como la modificación temporal de la cascada de pagos (no se provisiona el

fondo de servicio de deuda y el fondo de reserva de servicio de la deuda) con el fin de priorizar la operación del deudor, protegiendo así la fuente de pago.

Estos alivios constituyeron un periodo de gracia a favor del cliente para el pago de intereses y comisiones (el crédito no estaba en fase de amortización de capital) entre marzo de 2020 y julio de 2021, debido a que la situación sanitaria y económica en Cartagena se mantenía en condiciones desfavorables, se extendió el período de aplicabilidad de los alivios para dar un plazo razonable y cumplir con ciertos hitos que permitan la recuperación de la demanda.

Igualmente, Sotramac fue identificado como un cliente con afectación sustancial, y en virtud de la política aprobada bajo el PAD se clasificó en categoría 3 -clientes con afectación sustancial-. Se instauró un Tribunal de Arbitramento en diciembre de 2020, por incumplimientos al contrato de concesión – pretensiones COP 23.312 millones.

La FDN constituyó y registró la provisión en la cuenta 149830 Provisión General adicional en la vigencia 2020 por \$14.709 millones, la cual se incrementó en el 12% durante el 2021. Durante la vigencia 2022, en el marco del acuerdo de Re-perfilamiento, el cliente, después de casi dos años de alivios, realizó dos pagos (15 de febrero y 15 de marzo de 2022) por valor total de COP 166 millones, más USD 15.000.

### Indicadores Financieros:

Teniendo en cuenta que los objetivos de la FDN en cuanto al manejo de su capital adecuado están orientados a Cumplir con los requerimientos de capital establecidos por la SFC y a mantener una adecuada estructura de patrimonio que le permita generar valor a sus accionistas, se evaluaron los indicadores financieros como se detalla a continuación:

Al cierre de la vigencia 2021, los estados financieros de la FDN muestran las siguientes variaciones con respecto al 2020 determinantes para establecer los indicadores financieros así:

**Tabla No. 5.**  
**Registros Financieros FDN vigencia 2021 Vs 2020**  
Cifras en millones de pesos

INDICADOR	2021	2020
Compromisos Nuevos	2.207.610	617.369
Desembolsos	1.369.853	1.058.529
Activo	5.919.536	5.454.626
Saldo de Cartera Neta	4.356.879	3.098.873
Saldo de Cartera Bruta	4.487.293	3.199.282
Pasivo	4.142.738	3.691.794
Patrimonio	1.776.798	1.762.833
Capital	1.128.441	1.128.441
Reservas	141.207	131.089
Total Ingresos	502.181	450.456
Utilidad Neta	105.653	101.171
Patrimonio Técnico	4.281.519	4.167.952

Fuente: Estados Financieros FDN

Indicador de eficiencia:

INDICADOR	2021	2020	A 31 de diciembre de 2021, el pasivo de la FDN se incrementó en un 2.33%, debido a la emisión de CDTs por \$441.200 millones siendo esta una de las estrategias de Fondeo que utiliza la entidad para cumplir con su objeto misional, durante esta vigencia se realizaron desembolsos por \$1.3 billones.
<b>Apalancamiento</b>	2.33%	2.09%	
<i>Pasivo / Patrimonio (millones)</i>	4.142.738 / 1.776.797	3.691.793 / 1.762.832	

Indicadores de rentabilidad

INDICADOR	2021	2020	DETALLE
<b>Rentabilidad del Patrimonio (ROE):</b>	<b>5,9%</b>	<b>5,7%</b>	Este índice de rentabilidad representa desde el punto de vista de los accionistas, el margen porcentual que están rentando los aportes. Se evidencia un ligero crecimiento en la vigencia 2021 de 0,2%, relacionada directamente con el incremento por \$4.481 millones frente a los resultados del ejercicio de 2020, y un incremento en el patrimonio específicamente en las Reservas \$10.117 millones.
<i>Resultados del Ejercicio / Patrimonio (millones)</i>	105.652/1.776.797	101.171/1.762.832	
<b>Rentabilidad del Activo (ROA)</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,9%</b>	Este indicador traduce la capacidad de los activos totales que tiene la empresa para generar utilidades. Mide la rentabilidad neta que se logró en un periodo. En la vigencia 2021 el resultado de este indicador disminuyó respecto de la vigencia 2020 en un 0,1%. Debido a que, los gastos aumentaron un 15,9%.
<i>Resultados del Ejercicio / Activo neto</i>	105.652/5.919.535	101.171/5.454.626	

Elaboró. Equipo Auditor

Cabe indicar que para diciembre de 2021 la relación de solvencia de la FDN fue de 66,65% y el patrimonio técnico por \$4.281. 519 millones.

Indicador	2021	2020
Patrimonio Básico Ordinario	1.736.647	1.621.254
Patrimonio Técnico	4.281.519	4.167.952
Solvencia Básica	27,0%	30,0%
Solvencia Total	66,6%	77,1%

La relación de solvencia básica mínima de los establecimientos de crédito está establecida en el Decreto 1771 de 2012 de la Presidencia de la República, en cuatro puntos cinco por ciento (4,5%). En consecuencia, la FDN cumple en los dos últimos años con el tope mínimo establecido.

La relación de solvencia total se define como el valor del patrimonio técnico calculado en los términos del Decreto 1771 de 2012, dividido por el valor de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio y de mercado. Esta relación se expresa en términos porcentuales. La relación de solvencia total mínima de los establecimientos de crédito será del nueve por ciento (9%). Para el caso, la FDN cumple en los dos últimos años con el porcentaje establecido por la Superfinanciera.

Estas razones nos permiten establecer que la exposición de riesgo del mercado a los que se ve enfrentada la FDN se encuentran cubiertas y alineadas no sólo con el modelo de negocio de la misma, sino también con la reglamentación que le precede.

En cuanto al índice de calidad de la Cartera por \$4.356.879 millones se identificó que el 0,3% es decir \$17.025 millones corresponden a calificación en categorías “C” y “E”. Considerándose una provisión pertinente como lo establece la Circular Básica Contable y Financiera.

De la verificación realizada por la CGR, se concluye que la FDN, registró algunos hechos relacionados con la emergencia sanitaria que impactaron el resultado del ejercicio, los cuales no comprometieron el Principio de Negocio en Marcha al 31 de diciembre de 2021.