

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN FIDUCIAS

Elaboraron: Sandra González P., Edgar Gerlein S., Alexander Amaya O., Yilber Amado G.

Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Fecha: abril 22 de 2017

Ubicación: SGCPIF060/D:/Estudios 2017/Fiducias

Revisó: Ricardo Venegas A. - Director Estudios Sectoriales

Revisó: Javier Arias Toro – Asesor Despacho Contralora Delegada

Fecha revisión: junio de 2017

Aprobó: Martha Victoria Osorio Bonilla – Contralora Delegada

Fecha aprobación: junio de 2017

Contenido

Introducción	4
Capítulo I.....	6
LA FIDUCIA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	6
1.1 Recursos administrados en fiducias.....	7
1.2 Recursos públicos en fiducias.....	9
Capítulo II.....	11
RECURSOS PÚBLICOS INMOVILIZADOS EN FIDUCIAS.....	11
2.1 Reintegro de recursos inmovilizados.....	14
2.2 Caracterización de los Recursos Inmovilizados.....	14
2.2.1 Permanencia.....	14
2.1.2 Entidades Fiduciarias.....	18
2.1.3 Sectores.....	19
Capítulo III.....	20
EFFECTOS DE LA INMOVILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.....	20
Capítulo IV.....	28
CASOS RELEVANTES.....	28
Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado “FRISCO”.....	31

PA Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación -
Francisco José de Caldas..... 33

CONCLUSIONES..... 35

ANEXOS..... 37

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1-1 Comparativo activos del sector financiero, establecimientos de crédito y sociedades fiduciarias frente al PIB 2010 – 2016
- Cuadro 2-1 Volatilidad de los recursos públicos mantenidos en fiducias de seguridad social. Período 2010-2016
- Cuadro 2-2 Recursos inmovilizados
- Cuadro 2-3 Permanencia por rangos mensuales de recursos inmovilizados
- Cuadro 2-4 Distribución por fiduciarias de los recursos inmovilizados
- Cuadro 2-5 Recursos inmovilizados por sectores
- Cuadro 3-1 Negocios de entidades en liquidación
- Cuadro 3-2 Prórrogas de negocios fiduciarios de entidades en liquidación
- Cuadro 3-3 Principales negocios inmovilizados de subsidios para vivienda – Fonvivienda
- Cuadro 3-4 Permanencia de anticipos
- Cuadro 4-1 Ingresos e inversiones Patrimonio Autónomo Consorcio FIA

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1-1 Promedio anual (2010-2016) de los activos administrados por el sistema financiero
- Gráfico 1-2 Evolución de los recursos en negocios fiduciarios
- Gráfico 1-3 Distribución (2010-2016) de las cuentas de los activos promedios con recursos públicos en fiducias

ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo 1 Recursos inmovilizados durante 84 meses
- Anexo 2 Principales negocios con recursos inmovilizados de vivienda
- Anexo 3 Fideicomitentes con el mayor valor en inmovilización

Introducción

La Contraloría General de la República, a través de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras, ha venido realizando seguimiento a la situación de los recursos públicos bajo administración fiduciaria. Como resultado de los análisis realizados, se ha visto la necesidad de investigar sobre la presencia de recursos inmovilizados, toda vez que en muchos casos esta situación no tiene explicación alguna y conlleva la postergación de inversiones sociales que inciden negativamente en el cubrimiento de las necesidades de la población.

El presente estudio tiene como objetivo principal determinar el valor de los recursos inmovilizados, sus características, su destino, los casos más relevantes y sus consecuencias sociales. Se contempla, además, una evaluación del cumplimiento que se le ha dado a la disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Art. 149 de la Ley 1753 de 2015) que faculta al Tesoro Nacional para exigir el reintegro de los recursos que se encuentran en patrimonios autónomos que no se hayan utilizado dentro del año siguiente al del giro.

El análisis se desarrolla con base en la información de negocios fiduciarios vigentes a diciembre de 2016, considerando la evolución de los mismos entre los años 2010 – 2016. Las cifras provienen principalmente del Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), como también del Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF, del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y de la consulta efectuada a una muestra de entidades públicas. Sin embargo, es preciso indicar que en el desarrollo del estudio se encontraron inconsistencias

en la base de datos suministrada por la SFC¹, por lo que fue necesario solicitar aclaraciones directamente a las entidades responsables.

El estudio comprende cuatro capítulos, sobre los cuales se desarrollan los objetivos mencionados, para que al final del documento se detallen las conclusiones derivadas de los análisis efectuados:

En el primer capítulo se registran aspectos generales como marco conceptual, identificación de los recursos totales y los públicos administrados por fiducias.

En el segundo, se incluyen dos conceptos muy importantes que fundamentan el presente estudio, como son la *inmovilización* y la *volatilidad*: el primero se refiere a la permanencia inmóvil de fondos, y el segundo a las variaciones y movimientos de recursos respecto a la media en un período de tiempo. A partir de estos conceptos se logran identificar los negocios con recursos públicos considerados inmovilizados, las disposiciones normativas para su reintegro y se realiza su caracterización de acuerdo con permanencia, entidades fiduciarias y sectores económicos.

En el tercero, se examinan las consecuencias sociales derivadas de la inmovilización de recursos, resaltando los negocios fiduciarios constituidos para atender el proceso de liquidación de entidades estatales y programas de vivienda y anticipos, sobre los cuales se evidenció su alta participación en esta situación.

¹ Dentro de las inconsistencias encontradas se pueden mencionar 26 negocios fiduciarios detectados con un reporte de duración que no coincide con el tiempo en el cual reportan movimientos; así mismo, se encontró que las sociedades fiduciarias no reportan la información completa a la SFC, dado que en la base de datos se detectaron 15 negocios fiduciarios que no reportan el sector al que pertenecen.

Finalmente, en el cuarto capítulo se revisan los casos más representativos y su comportamiento durante el periodo de estudio. Para un mejor entendimiento se han escogido tres casos, los cuales ilustran adecuadamente la problemática y los efectos causados por la inmovilidad de recursos públicos.

Capítulo I

LA FIDUCIA PÚBLICA EN COLOMBIA

La participación de las entidades del Estado en los negocios fiduciarios ha venido incrementándose como medio de ejecución de recursos para llevar a cabo planes, programas y proyectos, planteados por el Gobierno. En este contexto, no sobra recordar que las entidades estatales pueden celebrar los siguientes negocios fiduciarios:

- Encargos Fiduciarios Públicos: Tienen como propósito la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que celebren las entidades estatales, o de los fondos públicos destinados a la cancelación de obligaciones derivadas de tales contratos, los cuales son entregados a título de mera tenencia a las entidades fiduciarias, con el fin de que los administren o manejen, obteniendo beneficios o ventajas financieras y/o el pago oportuno de lo adeudado².
- Fiducia Pública: Es el contrato mediante el cual las entidades estatales entregan, en mera tenencia, a las sociedades fiduciarias bienes o dineros cuyo origen o administración no resulte de los contratos celebrados por las entidades públicas³.

² Ley 80 de 1993, arts. 32, num.5º, inc. 3º y 25, num.20; Circular Básica Jurídica, Superfinanciera. Tít. V, Cap. Primero, núm. 5º, subnum.5.4.1

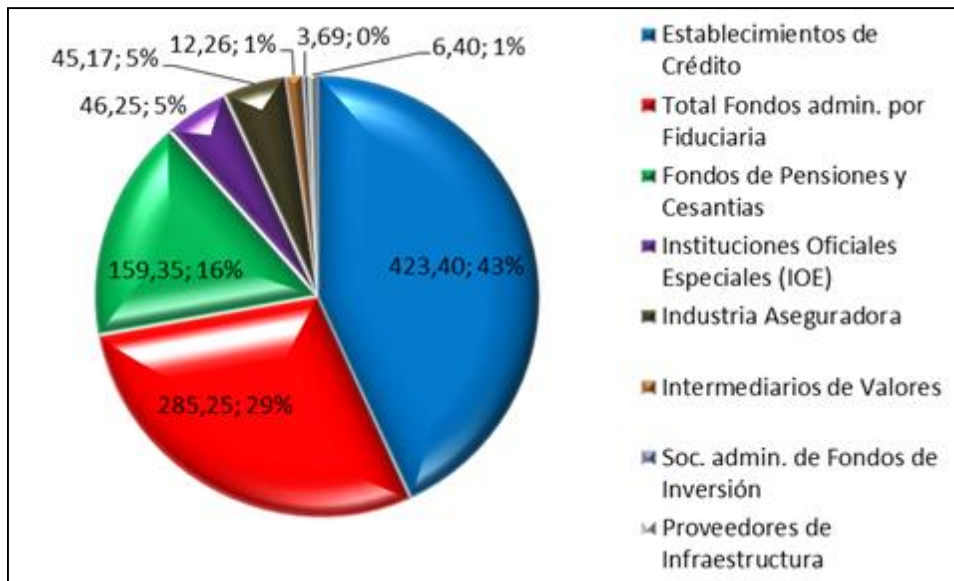
³ Ibidem, inciso 8º

- Fiducia Mercantil Pública. Por vía de excepción, y por autorización expresa y especial de la Ley, las entidades públicas pueden celebrar contratos de fiducia mercantil con la constitución de patrimonios autónomos⁴. Los recursos salen formalmente del patrimonio del fideicomitente, para garantizar el cumplimiento de la finalidad pretendida en el contrato, pero no forman parte del patrimonio del fiduciario, por cuanto sólo se pueden destinar a dicha finalidad.

1.1 Recursos administrados en fiducias

Según reportes de la SFC, los activos del sector financiero durante el período 2010-2016, fueron en promedio de \$981,77 billones; de este valor, las sociedades fiduciarias administraron activos por \$285,25 billones (29.06%), en tanto que los establecimientos de crédito reportaron activos por \$423,40 billones (41,56%). (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1
Promedio anual (2010-2016) de los activos administrados por el sistema financiero



Fuente: Informes Actualidad del sistema financiero colombiano, SFC. Cálculos propios.

⁴ Ley 80 de 1.993 art. 41, par. 2º, inc. 2º

Entre el 2010 y el 2016 el crecimiento de los activos administrados por las sociedades fiduciarias fue de 16,51% promedio anual, superior al del sector financiero agregado de 13,98% y al de los establecimientos de crédito de 13,38%. El volumen de los activos administrados por las sociedades fiduciarias, representaba el 30,55% (\$166,50 billones) del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en el 2010; y el 49,13% (\$423,86 billones⁵) seis años después. Cuadro 1-1

Cuadro 1-1
Comparativo Activos del sector financiero, establecimientos de crédito y sociedades fiduciarias frente al PIB 2010 - 2016

Cifras en billones de pesos

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor anual PIB	544,92	619,89	664,24	710,5	757,07	799,31	862,68
Activos del Sector Financiero	637,54	737,71	867,07	959,50	1057,10	1215,57	1397,93
Activos admDOS. por establecimientos de crédito	270,53	325,70	372,70	427,78	442,12	550,37	574,63
Activos administrados por fiducias	169,96	199,83	248,29	274,97	321,14	357,38	425,21
% Activos fiducias vs Activos sector financiero	26,66%	27,09%	28,64%	28,66%	30,38%	29,40%	30,42%
% Activos fiducias vs PIB	31,19%	32,24%	37,38%	38,70%	42,42%	44,71%	49,29%
%Activos dadmdos. Por establecitos credito vs PIB	49,65%	52,54%	56,11%	60,21%	58,40%	68,86%	66,61%
%Activos dadmdos. Por establecitos credito vs Activos sector financiero	42,43%	44,15%	42,98%	44,58%	41,82%	45,28%	41,11%

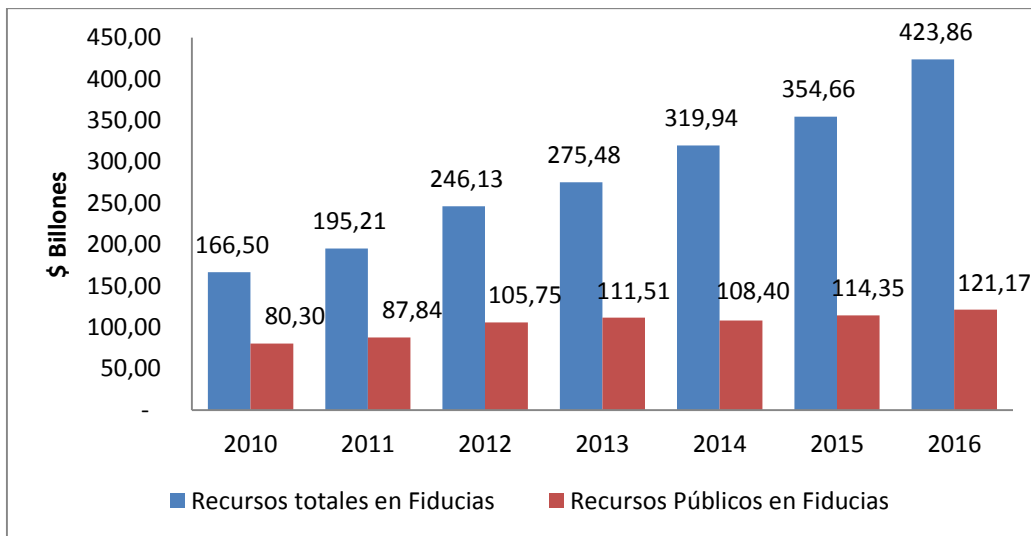
Fuente: DANE, Superintendencia Financiera de Colombia, Modulo de registro de negocios fiduciarios, cálculos propios.

⁵ Cifra tomada del Informe de actualidad del sistema financiero colombiano, diciembre 2016, consultado marzo de 2017

1.2 Recursos públicos en fiducias

En los últimos siete años, las entidades fiduciarias administraron recursos públicos⁶ por \$104,19 billones anuales (36,80% del total de activos en fiducias) en promedio. En este periodo los recursos públicos bajo administración fiduciaria registran incrementos tanto en el número de negocios (de 1.617 a 3.499) como en el monto bajo administración puesto que pasaron de \$80,30 billones a \$121,17 billones. Ver Gráfico 1-2.

Gráfico 1-2
Evolución de los recursos en negocios fiduciarios



Fuente: Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios. SFC. Cálculos propios.

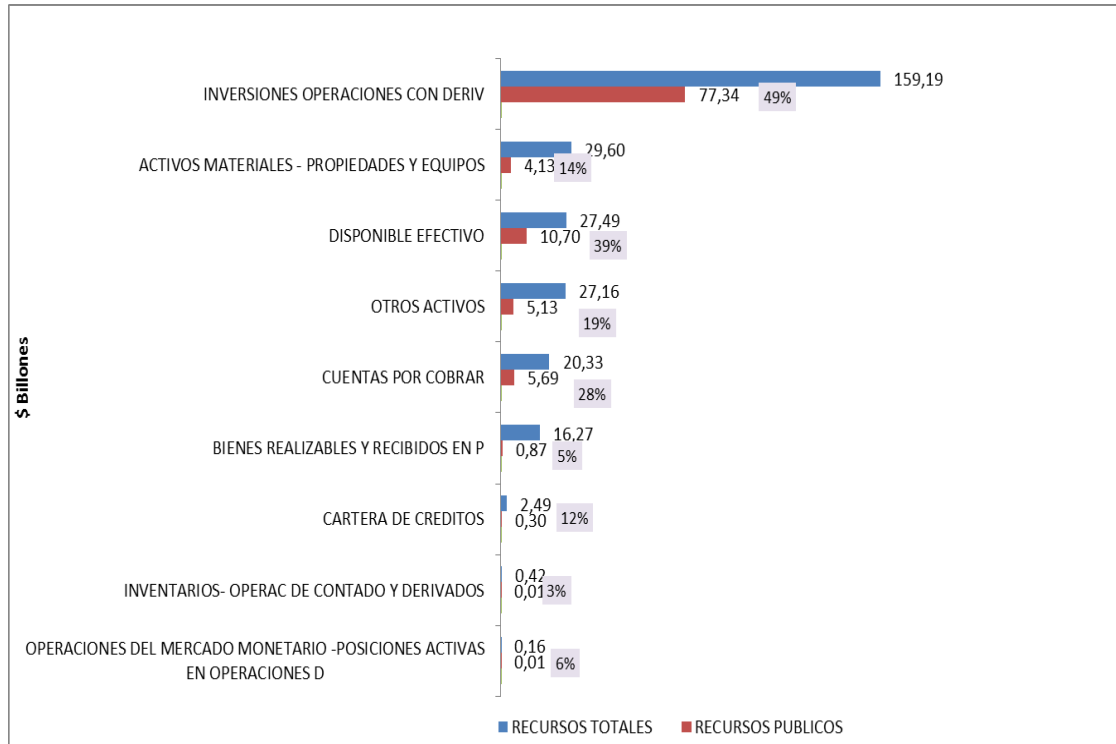
Ahora bien, durante el periodo de análisis, del total de los recursos públicos en fiducias, en promedio anual se mantenían \$77,34 billones (74,23%) en inversiones; \$10,70 billones (el 10,27%) en disponible, y \$16,13 billones (el 15,5%) en otros activos. Ver Gráfico 1-3.

⁶ Según la SFC se entiende que un negocio fiduciario administra recursos o bienes de naturaleza pública cuando dichos recursos son aportes patrimoniales al fideicomiso y provienen directa o indirectamente de una entidad de carácter público, sea del nivel nacional, departamental, municipal, distrital o de los organismos descentralizados que conforman dichos niveles, sin tener en cuenta la modalidad de contratación utilizada para la celebración del negocio. Igualmente, se entienden como públicos los recursos parafiscales. Cuando quiera que en el negocio fiduciario haya recursos públicos y privados deben tenerse en cuenta las siguientes condiciones para su identificación como públicos:

- Cuando en el respectivo contrato está pactado que en caso de incumplimiento de su objeto la totalidad o parte de los recursos deben retornar a un ente público, y/o
- Cuando en el respectivo contrato está pactado que los recursos fideicomitados deben destinarse al cumplimiento de las funciones propias del ente público.

Gráfico 1-3

Distribución (2010 – 2016) de las cuentas de los activos promedios con recursos públicos en fiducias.



Cifras con corte a diciembre 31 en billones de pesos. Fuente: Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios. SFC. Cálculos propios.

De los recursos públicos que se mantienen en inversiones al cierre de 2016 por valor total de \$51,43 billones, \$40,16 billones pertenecen a la seguridad social, razón por la que fueron excluidos del monto a analizar dada su manifiesta estabilidad. En este orden, los restantes \$11,27 billones, se constituyen en el objeto del presente estudio.

Capítulo II

RECURSOS PÚBLICOS INMOVILIZADOS EN FIDUCIAS

Como se mencionó, con el presente estudio se pretende determinar el nivel de recursos públicos que se mantienen en entidades fiduciarias durante largos periodos, con el fin de establecer si se está dando cumplimiento a la finalidad para la cual se constituyeron y si tales recursos se están destinando oportunamente a la adquisición de los bienes y servicios para los cuales fueron apropiados.

Los recursos de un negocio fiduciario que se mantienen en inversiones se consideran inmovilizados si los montos invertidos no registran movimientos (o con un mínimo de variación) a través del tiempo.

Para determinar cuándo las variaciones en los saldos son lo suficientemente pequeñas para catalogar el flujo como de recursos inmovilizados, se utilizó la *volatilidad*, entendida como la fluctuación o la amplitud de los movimientos respecto a la media en un período; es decir, la variabilidad o dispersión respecto a su tendencia central⁷. Sin embargo, el cálculo de este indicador, por sí solo, no arroja luces sobre la categorización de los flujos, por ello es indispensable identificar una sucesión que por sus características se pueda considerar de alta estabilidad. Para ello se optó por determinar la volatilidad de los recursos existentes en la cuenta de inversiones en fiducias de seguridad social, por estar formados de capitales que tienden a permanecer constantes en el tiempo, ya que solo se utilizan a medida que se presentan las eventualidades, por lo tanto, el valor de su variabilidad es un buen referente para caracterizar un recurso inmovilizado.

⁷ <http://www.eleconomista.es/diccionario-de-economia/volatilidad>

Con la frecuencia de los recursos anuales que de los negocios fiduciarios de seguridad social se mantuvieron en inversiones durante el período 2010-2016, se obtuvo la volatilidad que servirá de referencia, la cual se determinó en el 11,03%. Esto significa que todo flujo de saldos de inversiones con una volatilidad igual o inferior a esta, se considera poco variable, entendiéndose que a menor volatilidad, la inmovilidad es mayor. La estimación del valor de referencia, se presenta en el Cuadro 2-1, a continuación:

Cuadro 2-1
Volatilidad de los recursos públicos mantenidos en fiducias de seguridad social. Período 2010-2016

Cifras en billones de pesos.

Tipo fiducias	No. Negocios	Σ Promedio en inversiones	$\Sigma\sigma$	Volatilidad promedio $\Sigma\sigma / \Sigma\bar{X}$
Seguridad Social	81	40.73	4.49	11,03%

Fuente: Módulo de Negocios Fiduciarios, SFC. Cálculos propios

Convenciones: Σ = Sumatoria, \bar{X} = Media, σ =Desviación estándar

Posteriormente, se tomaron todos los flujos de inversiones de los negocios vigentes a diciembre de 2016 y se les calculó su volatilidad. Se aclara que se excluyeron del análisis los negocios de seguridad social porque por antonomasia son inmovilizados, y también los negocios que presentaron durante el lapso de análisis saldos en períodos inferiores a tres meses, por su baja volatilidad.

Aplicada la metodología indicada, se encontró que de un total de 1.695 negocios, 415 (es decir el 24,48%) registraban volatilidades en un rango de 0 a 11,03%, cumpliendo de esta manera las condiciones para ser catalogados como negocios con flujos de inversión inmovilizados.

Para evitar posibles sesgos por la presencia de negocios fiduciarios que presentaran saldos similares al inicio y al final de cada período, pero que en el transcurso tuvieran fluctuaciones importantes, se realizó el análisis mensual y no anualizado. Por tanto, a los 415 negocios identificados como inmovilizados se les calculó el valor de las inversiones que mantuvieron durante cada mes y, con la agregación de todos, se consiguió el promedio de recursos inmovilizados para cada año, construyéndose el cuadro 2-2.

Cuadro 2-2
Recursos inmovilizados

Cifras en millones de pesos

Año	Promedio de Recursos	No. de Negocios
2010	1.991.253,07	130
2011	2.009.314,80	132
2012	2.364.461,12	156
2013	4.211.183,62	166
2014	3.145.255,95	211
2015	4.240.581,45	281
2016	4.473.211,21	388
Promedio	3.205.037,32	

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios. Cálculos propios.

Como se puede observar, el promedio anual de recursos públicos inmovilizados para el período 2010-2016 resultó ser de \$3,21 billones (que representan el 28,48% de los recursos públicos vigentes a 2016), muchos de los cuales pueden estar siendo considerados como ejecutados dentro del presupuesto de las entidades nacionales o territoriales, sin estarlo. Es importante considerar que esta cifra equivale, por ejemplo, al 0.37% del PIB y al 100% del presupuesto del PGN destinado al sector vivienda, ciudad y territorio para el 2016.

2.1 Reintegro de recursos inmovilizados

Dentro de la reglamentación vigente referente a negocios fiduciarios, es importante destacar que con el PND 2010-2014 expedido mediante la Ley 1450 de 2011, en su párrafo 2º del artículo 261 se ordenó a los administradores de los patrimonios autónomos el reintegro al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los saldos disponibles en dichos patrimonios que no estuvieran amparando obligaciones y cuyo giro se hubiera realizado con más de dos años de anterioridad.

Dicha regulación fue modificada por el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015 mediante el cual se expide el PND 2014 - 2018, pasando de ser imperativa a potestativa, para ser ejercida por el Tesoro Nacional, el cual podrá exigir el reintegro dentro del año siguiente al momento del giro. No obstante, hasta el momento no se han presentado reintegros de los mismos; el Ministerio de Hacienda explicó que no gira nuevos recursos mientras no se hayan ejecutado los disponibles “para evitar los riesgos derivados de mantener recursos públicos ociosos en entidades fiduciarias (...) garantizando que los saldos en fiducias mantengan unos niveles acordes con la gestión de pagos de la Unidad Ejecutora”⁸.

2.2 Caracterización de los Recursos Inmovilizados

2.2.1 Permanencia

Vale la pena destacar que la inmovilización de un recurso retrasa la ejecución de las políticas sociales y por ende el bienestar de la comunidad, más allá del costo económico que asumen las entidades públicas por las

⁸ Oficio recibido por la CGR con número de radicación 2017ER0037942 del 18 de abril de 2017.

demoras presentadas. Por ello, se estimó la permanencia de los recursos inmovilizados, la cual se presenta en el cuadro 2-3.

Cuadro 2-3
Permanencia por rangos mensuales de recursos inmovilizados

Cifras en millones de pesos

No. meses	Recursos Promedio mensuales	No. Neg.	Prom. Vol Pond	Partic. en el total
84 o más	1.861.267,83	100	4,78%	58,07%
83-73	294.332,75	15	5,89%	9,18%
72-61	26.491,51	11	5,29%	0,83%
60-49	77.224,59	23	5,85%	2,41%
48-37	25.313,45	13	5,20%	0,79%
36-25	331.113,76	39	5,12%	10,33%
24-13	259.844,01	69	4,12%	8,11%
12-3	329.449,42	145	2,47%	10,28%
Total general	3.205.037,32	415	3,97%	

Fuente: SFC. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios. Cálculos propios
Nota: Se incluyen todos los negocios reportados como vigentes por la SFC, incluso 70 cuyos saldos a 2016 eran nulos.

Como se observa, 100 negocios fiduciarios, que equivalen al 58,7% (\$1,86 billones) de los recursos con baja volatilidad, se mantuvieron en el rango de 84 meses (siete años) o más, por lo que se puede afirmar que han estado permanentemente inmovilizados. Estos son los casos más críticos, porque representan las mayores demoras en la ejecución de contratos. De otra parte, existe una proporción importante de recursos que se mantienen invariables por periodos entre 3 y 36 meses, representando el 28,72% del total de fondos en fiducias.

La volatilidad ponderada de la distribución es muy similar en todos los rangos, con excepción del de 3 a 12 meses que tiene menor margen debido a lo corto del lapso.

Respecto a esta cifra hay que anotar que el estudio consideró información entre 2010 y 2016, así que los 100 negocios con 84 meses o más, incluyen operaciones que pueden haberse originado en épocas anteriores que, si se hubieran discriminado, habrían incrementado el promedio del periodo de inmovilización. Como no fue posible obtener información del valor de estas operaciones anterior a 2009⁹, el estudio se acotó a partir del 2010.

Ahora bien, el análisis permitió determinar que el 86,35% de los \$1,86 billones permanentemente inmovilizados se concentra en 12 negocios, a saber: PA Remanentes Caja Agraria En Liquidación, FIC Occitoresos, Patrimonio Autónomo Parapat, Patrimonio Autónomo PAR Adpostal en Liquidación, Patrimonio Autónomo de Remanentes Telecom y Teleasociadas En Liquidación -PAR-, Fid. 3-4-405 Malla Vial Valle del Cauca y Cauca, P.A Banestado en Liquidación, Electrificadora de Bolívar S.A ESP En Liquidación, E.F. Aeronáutica Civil, Encargo Fiduciario Irrevocable de Administración, Pagos y Pignoración de Recursos N° 3-112, Patrimonio Autónomo BCH En Liquidación-Procesos, Fid BBVA Fiduciaria - Empresa Antioqueña de Energía S.A. E.S.P. – EADE SA ESP en Liquidación (Ver Anexo 1) y sus volatilidades oscilan entre 0.56% y 9.73%.

Como se puede observar, la gran mayoría de estas fiducias hace referencia a negocios de entidades en liquidación, los cuales presentan múltiples prorrogas. Se encontraron recursos con permanencias superiores a los 20 años y elevado valor de los recursos (Fideicomiso II Magdalena Medio

⁹ La información reportada por las entidades fiduciarias a la Superintendencia Financiera hasta el año 2009 no es compatible con la que se empezó a registrar a través del Módulo de Negocios Fiduciarios a partir de 2010.

para contrato de concesión con Invías, por \$18.650,95 millones en promedio mensual durante los últimos siete años y el Encargo Fiduciario Irrevocable de Administración, Pagos y Pignoración de Recursos por reestructuración de pasivos Ley 550 por \$47.556,04 millones, en promedio de los siete años). Así mismo, existen recursos de contratos que han permanecido 84 meses y su vigencia se proyecta por diez años más, los cuales pertenecen a algunas entidades en liquidación y a proyectos de vivienda.

Los recursos invertidos y con inmovilizaciones entre 49 y 83 meses representan el 12,42% del valor total de los recursos inmovilizados, mientras que los recursos con inmovilización entre 3 y 36 meses concentran el 28.72% influidas principalmente por fiducias de anticipos o de garantía de plazos relativamente cortos. Se encontró, igualmente, que 19 operaciones mantuvieron recursos fijos durante un año por un valor promedio de \$329.449,42 millones, de los cuales el 73.55% corresponde al Patrimonio Autónomo Consorcio FIA, que estuvo inmovilizado entre enero de 2013 y diciembre de ese año. (Este es uno de los casos relevantes que se analizarán en el capítulo IV).

Adicionalmente, llaman la atención los 83 negocios que durante su vigencia presentaron movimientos casi nulos, con una volatilidad entre 0 y 1%, con un promedio de recursos de \$158.917,70 millones, de los cuales se resaltan tres que corresponden a electrificadoras en liquidación (Electrificadora de Bolívar S.A E.S.P. en Liquidación, con volatilidad de 0,56%; Electrificadora de Córdoba S.A E.S.P. en Liquidación, 0,75%; y Empresa de Energía Eléctrica de Magangué S.A ESP en Liquidación, 0,65%), que permanecieron 84 meses inmovilizados.

2.2.2 Entidades Fiduciarias

El cuadro 2-4 muestra los fondos promedio inmovilizados que cada entidad fiduciaria administró durante el periodo de análisis:

Cuadro 2-4
Distribución por fiduciarias de los recursos inmovilizados

Cifras en millones de pesos

ENTIDAD FIDUCIARIA	PROMEDIO PERIODO 2010 - 2016	% PARTICIPACIÓN
PREVISORA	1.160.209,93	36,20
OCCIDENTE	631.339,82	19,70
AGRARIA	565.715,31	17,65
BOGOTÁ	391.583,58	12,22
COLOMBIA	88.058,34	2,75
DAVIVIENDA	86.838,82	2,71
ALIANZA	82.071,99	2,56
BBVA FID.	78.991,27	2,46
FIDUCOLDEX	39.900,53	1,24
POPULAR	35.487,67	1,11
COLPATRIA	20.047,83	0,63
CENTRAL	14.419,95	0,45
HELM T.	7.115,17	0,22
ACCIÓN	1.929,49	0,06
SERVITRUST	1.322,72	0,04
CORFICOL.	4,91	0,00
Total general	3.205.037,33	100,00

Fuente: SFC. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios
Nota: Las entidades fiduciarias sombreadas son estatales.

Nótese que el 45% de recursos públicos inmovilizados fueron administrados por entidades fiduciarias privadas, de las cuales las que más fondos concentraron fueron Fiduoccidente y Fidubogotá con \$1,02 billones conjuntamente.

2.1.3 Sectores

Para analizar la distribución de los recursos inmovilizados por sector, se acudió a la clasificación de la SFC que identifica 23 renglones (Ver cuadro 2-5). El más destacado por su monto de recursos es el del sector hacienda que suma \$719.241,63 millones (22,44% del total) promedio anual del período e involucra recursos destinados a planes departamentales de agua, entidades en liquidación, pasivos contingentes, etc.

Cuadro 2-5
Recursos inmovilizados por sectores

Cifras en millones de pesos

SECTOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio periodo
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	419.552,06	424.868,83	455.008,95	2.215.531,46	481.280,65	491.769,92	546.679,51	719.241,63
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNIC.	406.024,22	386.550,28	418.588,10	513.395,25	516.106,00	552.962,34	584.936,72	482.651,84
TRANSPORTE	135.299,68	143.942,80	162.581,18	184.747,45	217.785,27	213.880,51	216.312,63	182.078,50
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	-	-	-	-	367.414,96	468.370,25	383.615,66	174.200,12
MINAS Y ENERGÍA	129.600,34	128.542,09	128.088,36	127.549,41	141.675,87	144.406,45	198.164,50	142.575,29
DEPARTAMENTOS	71.124,39	54.723,64	111.265,82	110.035,95	123.829,48	158.602,32	186.515,49	116.585,30
MUNICIPIOS	49.836,77	50.030,76	68.288,28	65.806,94	75.454,90	95.930,93	240.922,34	92.324,42
TRABAJO	-	-	-	-	-	204.393,51	227.546,55	61.705,72
AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	10.850,88	11.259,63	16.471,56	22.067,18	51.582,69	80.327,86	139.876,96	47.490,97
SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	29.183,77	31.716,67	35.728,16	49.167,03	48.183,21	45.155,78	76.967,26	45.157,41
DEFENSA NACIONAL	-	-	-	-	-	93.725,95	101.607,07	27.904,72
SECTOR DE PLANEACIÓN	20.533,12	25.092,24	31.552,02	28.490,12	25.353,43	32.793,95	20.628,59	26.349,07
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	-	37.358,36	27.543,95	26.832,23	21.052,68	29.143,39	27.919,10	24.264,24
SERVICIOS PÚBLICOS	7,67	7,90	8,28	8,66	32.186,82	36.783,22	46.043,36	16.435,13
CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES	-	-	-	-	338,06	22.032,71	24.419,84	6.684,37
SALUD	-	-	-	-	-	7.429,43	17.246,19	3.525,09
CULTURA	-	-	-	-	-	-	13.289,38	1.898,48
ORGANISMOS DE CONTROL	1.434,63	1.465,34	1.524,36	1.589,76	1.640,38	1.697,49	1.780,15	1.590,30
EDUCACIÓN NACIONAL	-	-	358,04	379,77	412,30	383,50	371,46	272,15
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	223,35	226,44	231,78	241,32	248,48	253,63	-	203,57
SEGURIDAD	-	-	-	-	-	0,32	0,33	0,09
OTROS *	717.582,18	713.529,80	907.222,28	865.341,09	1.040.710,78	1.560.537,98	2.512.751,54	1.188.239,38
Total general	1.991.253,07	2.009.314,80	2.364.461,12	4.211.183,62	3.145.255,95	4.240.581,45	4.473.211,21	3.205.037,32

* En esta categoría la Superfinanciera relaciona negocios que no fueron clasificados por las entidades fiduciarias.

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

El sector tecnología de la información ocupa el segundo lugar en la participación, con un valor promedio del \$ 482.651,84 millones que equivale al 15,06% del total de los recursos y contiene en su mayor parte recursos de entidades en liquidación y del Fondo de Ciencia y Tecnología.

Capítulo III

EFFECTOS DE LA INMOVILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

El monto de recursos inmovilizados, como ya se mencionó, es de \$3,21 billones en promedio anual para los siete años del estudio, e involucra 415 negocios de los 1.926 vigentes, es decir, que los recursos de uno de cada cinco negocios permaneció en entidades fiduciarias sin que se cumpliera la función social para la que fueron destinados.

Esta práctica evidencia una falta de gestión de las entidades fideicomitentes, lo que se facilita por la permisividad de las normas que hacen ineficiente la administración de los fondos; de no implementarse nuevas medidas, por lo que se vislumbra que así continuarán mientras los contratos fiduciarios mantengan su vigencia.

El mayor precio que paga la sociedad por la inmovilización de recursos hace referencia a la postergación indefinida de obras y servicios prioritarios para la comunidad, que se quedan estancados esperando que se surtan los trámites para que se produzcan los desembolsos a contratistas y se lleven a cabo las acciones programadas.

Igualmente, se presentan consecuencias directas en las finanzas públicas, ya que el Estado, a través de las entidades ejecutoras, debe asumir el costo de las comisiones que se pagan a las fiduciarias y el costo de los recursos que son contratados para financiar el gasto social, durante el período que permanezcan inmovilizados, esto sin considerar los sobrecostos que se generan. De esta forma, a más tiempo de permanencia sin ejecutar, mayor es la consecuencia negativa sobre el erario.

En el análisis efectuado se evidenció que en los recursos con menor fluctuación, existe un alto número de negocios y de capitales destinados a atender temas atinentes a: 1) entidades en liquidación, 2) programas de vivienda, y 3) anticipos. Por tal motivo, a continuación se detallan los resultados para cada uno de estos ítems.

1) Entidades en liquidación

Los procesos de liquidación de entidades concentran la mayor parte de recursos inmovilizados y registran los mayores tiempos de paralización. El análisis de las bases de datos permitió identificar 41 negocios fiduciarios para la administración de entidades en liquidación, por un valor promedio mensual de \$1,44 billones, es decir el 44,85% de los recursos totales inmovilizados, de los cuales 29 lo estuvieron durante casi todo el periodo de estudio (de 73 meses en adelante) con un valor promedio de \$1,42 billones, y con fechas de terminación que van hasta el 2030. El cuadro 3-1, destaca los seis negocios más representativos en cuanto a su tiempo de permanencia:

Cuadro 3-1
Negocios de Entidades en Liquidación

Cifras en millones de pesos

Nombre Negocio	No. De meses	volatilidad ponderada	Promedio recursos	Sector	Fideicomitentes
PA Remanentes Caja Agraria en Liquidación	84	3,61%	297.216,29	Sector Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Caja Crédito Agrario, Industrial y Minero en Liquidación
Par Cajanal	75	6,85%	210.520,93	Sector de la Protección Social	Cajanal S.A.EPS En Liquidación, Ministerio de Salud Y de la Protección Social
Patrimonio Autónomo Adpostal en Liquidación	84	9,73%	138.196,95	Sector De Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ministerio de Comunicaciones

Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecom y Teleasociadas en Liquidación -PAR-	84	4,80%	130.744,92	Sector De Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ministerio de Comunicaciones
P.A Banestado en Liquidación	84	4,19%	75.125,41	Sector Hacienda y Crédito Público	Fondo De Garantías De Instituciones Financieras, Banco del Estado en Liquidación
Electrificadora de Bolívar S.A ESP en Liquidación	84	0,56%	54.886,13	Sector Minas y Energía	Electrificadora de Bolívar S.A. ESP en Liquidación, Gobernación de Bolívar, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Publico

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Es de anotar que algunos de estos negocios fiduciarios han sido prorrogados múltiples veces, como es el caso del PAR Telecom con 14 prórrogas desde el 2005, o el PA FC Cajanal con nueve prórrogas desde el 2010, sólo por mencionar los más notables (Ver Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2
Prórrogas de negocios fiduciarios de entidades en liquidación

Cifras en millones de pesos

Fideicomitente	Extensión		
	Prórrogas	(años)	Desde
Patrimonio Autónomo FC CAJANAL	9	6	2010
PAR Electrificadora de la Guajira SA ESP en liquidac.	8	8	2005
PAR Electrificadora de Sucre SA ESP en Liquidación	8	7,1	2005
Electrificadora de Córdoba SA ESP en Liquidación	8	6,7	2005
Electrificadora del Atlántico SA ESP en Liquidación	4	2,75	2005
Electrificadora de Bolívar S.A. ESP en Liquidación	4	3,2	2006
P.A. PAR BCH/Bogotá	3	6	2007
P.A. Remanentes Caja Agraria en liquidación	0	0	2006
P.A. BCH Procesos	1	4	2007
P.A Banestado en liquidación	0	0	2008
PA PAR Telecom	14	9	2005
PARAPAT 41393	0	0	2006

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Otro caso notable es el de P.A. PAR BCH/Bogotá, constituido el 28 de diciembre de 2007 con un plazo inicial de cinco años, al cual se le han realizado tres prórrogas por otros cinco años, justificadas por gestiones en la venta de cartera, venta de inmuebles, gestiones en el pago de cuotas partes, enajenación de acciones, entre otras¹⁰.

Lo anterior pone de manifiesto que no hay un criterio normativo uniforme de seguimiento y control a estos patrimonios autónomos, como tampoco una planeación de los mismos, lo que podría explicar sus continuas prórrogas.

Esta circunstancia obedece, de acuerdo a las entidades consultadas, principalmente a la lentitud de la justicia que demora indefinidamente la decisión sobre procesos laborales, civiles y administrativos, y por las ineficientes gestiones para la venta de cartera, inmuebles, acciones, etc. A esto se une el costo para el Estado de sostener el andamiaje administrativo para continuar con las liquidaciones y el pago de las comisiones a las sociedades fiduciarias. Es inexplicable que existan liquidaciones con más de 20 años de duración.

La Contraloría General de la República en el año 2008¹¹ expresó la necesidad de establecer y poner en marcha todos los mecanismos legales posibles para agilizar las liquidaciones de entidades financieras con participación pública, por el alto costo que representan para el erario.

¹⁰ Fogafin, respuesta 2016ER0103995 de fecha 12 de octubre de 2016.

¹¹ Estudio "Estado Actual de Entidades Financieras en Liquidación y Cálculo del Costo Neto de las Liquidaciones" Actualizaciones 2004 y 2008.

2) Programas de vivienda

En el análisis efectuado se encontraron 130 negocios a nivel nacional y territorial direccionados a vivienda, que representan el 31,33% del número total de negocios, con recursos promedio inmovilizados por \$55.396,37 millones, con una duración que osciló entre 4 y 84 meses, siendo estos últimos el 24,36% (56 negocios) por valor de \$13.492,76 millones.

De estos, se destacan 12 negocios con la mayor cantidad de recursos inmovilizados, que representan el 72,81% del total, que son: Fideicomiso Oddico Ltda – Fidubogota, Construnova S.A.S, Consorcio la Arbolizadora Nk, Consorcio La Casona Nk, (interviene la Caja de Vivienda Popular); PA Subordinado Calle 26 P.A Matriz, PA FC Subordinado Manzana 65 y PA FC Subordinado Manzana 22 A-B, (interviene Metrovivienda); La Playita, OPV´S ISVIMED, (interviene el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín); E.F.P. MAVDT Convenios /Bogota, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; Vivienda Madre Laura P1 - P2, Empresa de Desarrollo Urbano EDU; Vivienda Nueva Para Casanare, Departamento del Casanare Habitarte. El detalle se puede observar en el Anexo 2.

Igualmente, llama la atención que el 61,54% (80 negocios de los 130) administran subsidios por \$22.105,04 millones. Algunos de estos recursos corresponden al PGN y están destinados a subsidios de vivienda de interés social, tanto urbana como rural¹² para la población vulnerable.

Dentro de los beneficiarios o fideicomitentes encargados de ejecutar y otorgar subsidios para la política de vivienda, se destacan: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con un negocio para la administración de

¹² Ley 1114 DE 2006 la cual modificó la ley 546 de 1999

recursos aportados por la nación a 78 entidades territoriales por \$5.650,87 millones, con una permanencia de 18 meses, y Fonvivienda con 28 negocios fiduciarios por un valor total promedio de \$9.839,52 millones, que equivale el 44,51% de los subsidios, de los cuales se destacan 12 negocios que concentraron el 93.37% de los recursos (Ver Cuadro 3-3).

Cuadro 3-3

Principales negocios inmovilizados de subsidios para vivienda - Fonvivienda

Cifras en millones de pesos

Nombre Negocio	Promedio Recursos	No. Meses	volatilidad ponderada	Beneficiarios y /o Fideicomitente
Fid. Municipio de Girón - Ciudadela	2.077,12	49	6,28%	Municipio de Girón
Encargo Fiduciario Ciudadela Buenaventura	1.429,95	79	9,43%	Fonvivienda, Municipio De Buenaventura
Encargo Fiduciario Ciudadela San Antonio	1.164,38	79	4,48%	Fonvivienda, Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquia Llanos
Los Rosales	1.018,25	84	3,17%	Fonvivienda, Central Nacional Provivienda Cenaprov
Encargo Fiduciario Ciudadela San Antonio	971,14	79	4,83%	Fonvivienda, Fundación Vivienda Pro-Orinoquia Llanos
Urbanización La Gloria Etapa I	895,65	50	7,43%	Municipio De Florencia, Corporación El Sinaí, Fonvivienda, Banco Inmobiliario Y Fondo De Interés Social De Florencia
Encargo Fiduciario de Administración Y Pagos Invisbu Villas De San Ignacio	556,83	84	4,80%	Instituto De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana Del Municipio De Bucaramanga Invisbu
Encargo Fiduciario Ciudadela San Antonio	479,63	84	9,43%	Fonvivienda, Unión Temporal Los Chiguiros Vis
Palmeras De Abibe- Encargo Vip	322,52	34	10,08	Municipio de Apartadó

Encargo Fiduciario De Administración Y Pagos Invisbu Paseo La Feria - Fonvivienda	271,77	84	3,86%	Instituto De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana Del Municipio De Bucaramanga Invisbu
---	--------	----	-------	---

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Como se puede observar, quince negocios mantuvieron recursos de Fonvivienda por \$3.230,08 millones mensuales en promedio durante los 84 meses, lo que significa que esos fondos no han sido desembolsados para subsidiar la adquisición de las viviendas.

La Contraloría General realizó auditoría a esta entidad para la vigencia 2015, encontrando debilidades en los procesos de elegibilidad de los proyectos, ocasionando retrasos, suspensiones e incumplimientos en el desarrollo de las obras, así como una falta de gestión y seguimiento en el manejo y control de los mismos.

La inmovilidad de los recursos con ese destino, obstaculiza el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar vivienda digna a la población; vale la pena recordar que según el DANE, en el 2012 se registró un "Déficit de vivienda" del 36,21%, el cual corresponde, según estimativos de esa entidad, el 27% a las cabeceras municipales y el 68,25% a la zona rural¹³.

Otro tanto sucede con los desembolsos de subsidios de vivienda que no se verifican en forma ágil, por múltiples factores, que condenan a la población más pobre a seguir pagando arriendo o a vivir en hacinamiento.

¹³ DANE, Boletín evaluación del 2012 "Déficit de vivienda"

3) Anticipos

El pago de anticipos se constituyó en uno de los frentes principales de uso de los negocios fiduciarios, el cual resulta importante, si no por el monto de los recursos involucrados, sí por el número de operaciones realizadas. El presente estudio permitió identificar 107 negocios por un valor promedio mensual de \$131.035,86 millones, presentando la siguiente permanencia de recursos (ver cuadro 3-4):

Cuadro 3-4
Permanencia de Anticipos

Cifras en millones de pesos

No. Meses	No. de negocios	Promedio recursos	Volatilidad Ponderada
3	8	1.279,62	1,39%
4	24	4.780,53	1,52%
5	10	11,68	0,97%
6	7	7.752,32	2,43%
7	6	20.454,15	2,35%
8	4	1.831,81	1,91%
9	4	2.018,58	3,74%
10	2	670,69	1,05%
11	5	48.702,63	2,71%
12	9	14.266,31	3,98%
13	4	10.129,97	4,19%
14	4	64,23	1,15%
15	3	254,05	3,30%
16	2	673,95	2,21%
17	3	103,74	1,23%
20	2	654,76	5,17%
21	1	690,73	0,14%
24	2	708,82	3,79%
25	1	3.395,50	0,82%
27	1	2,04	1,48%
29	1	1,11	3,20%
33	1	9.408,61	4,88%
34	1	76,17	3,01%
36	2	3.103,87	6,62%

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Se observa que el 45.79% de los 107 negocios fiduciarios identificados, constituidos para el manejo de anticipos, permanecieron inmovilizados entre 3 y 6 meses, lo que puede considerarse como aceptable, por los imprevistos que pueden surgir para la ejecución de los contratos.

Entre seis meses y un año se ubicó el 28,03% de negocios, mientras que una cuarta parte permanecieron estáticos por períodos de entre uno y tres años, lo cual no es consecuente con el propósito de un anticipo.

Consultados algunos fideicomitentes, manifestaron que la inmovilización se debía, entre otros aspectos, a: que los contratistas no cumplieron con los requisitos para autorizar el respectivo desembolso del anticipo, la no viabilidad de las iniciativas estudiadas, devolución de los recursos, los fideicomitentes no solicitan desembolsos, e inactividad de las obras.

Las deficiencias que se presentan en la administración de los anticipos obligan a evaluar la idoneidad de quienes seleccionan a los contratistas, pues se observa que en muchas ocasiones no cumplen con sus obligaciones ni ejecutan las obras en los tiempos establecidos, con las consecuencias respectivas en la disponibilidad de la infraestructura correspondiente.

Capítulo IV

CASOS RELEVANTES

Con el fin de ampliar el conocimiento acerca de las características de los negocios fiduciarios que mantienen recursos inmovilizados, de los 415 negocios identificados, se escogieron los tres más destacados, que concentran el 41,17% del valor promedio total de recursos durante el periodo de estudio

(ver listado detallado de los más representativos en el Anexo 3) y que, además, han sido destinados al manejo de proyectos estratégicos de alto impacto social del Gobierno nacional, así:

Patrimonio Autónomo – Consorcio FIA

Los antecedentes de este negocio fiduciario se remontan a la expedición del Conpes 3463 de 2007, en el cual se establecieron los lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (PDAS), así como la vinculación de la Nación, los departamentos y municipios a los mismos.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Findeter y los fideicomitentes directos autorizados por ordenanzas departamentales, celebraron el 11 de diciembre de 2008 un contrato de fiducia mercantil para recibir, invertir y utilizar en los pagos, los recursos provenientes de los Fideicomitentes y demás entidades destinados a la financiación y ejecución de los PDAS, garantizar crédito con apalancamiento de vigencias futuras de los aportes de las entidades territoriales; ejecutar el Plan de Obras e Inversiones (POI) en corto plazo con el compromiso de recursos a largo plazo y buscar establecer un esquema sostenible garantizando liquidez y flujo de caja para los proyectos¹⁴ de 31 departamentos y 666 municipios. La vigencia se estableció hasta el 31 de diciembre de 2028.

Este negocio tuvo recursos inmovilizados por \$ 1.794.816 millones en promedio durante la vigencia 2013, de acuerdo con información del Módulo de Negocios de la Superintendencia Financiera; no obstante, una vez revisados los estados financieros certificados por el consorcio, se encontró que

¹⁴ Informe de gestión FIA.

este comportamiento se mantuvo entre los años 2011 y 2016¹⁵ como se puede apreciar en el cuadro 4-1.

Cuadro 4-1
Ingresos e inversiones Patrimonio Autónomo Consorcio FIA

Cifras en millones de pesos

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Acreeedores Fiduciarios						
Aportes en dinero- Fideicomitentes		2.463.971	3.001.797	3.644.151	4.222.117	4.701.355
Aportes en dinero- Retiros Fideicomitentes		-961.620	-	-	-	-
Aportes en dinero- Rendimientos		121.764	162.933	226.152	294.397	445.129
Aportes en dinero- Fideicomitentes CP (1)		-	1.700	21.891	29.236	34.030
Aportes en dinero- Rendimientos CP (1)		-	3	197	673	1.262
Aportes en dinero- Retiros Fideicomitentes CP (1)		-	-	-12.350	-23.478	-30.706
Aportes en dinero- Fideicomitentes BID (2)		-	-	1.587	2.967	9.866
Aportes en dinero- Retiros Fideicomit. BID (2)		-	-	-	-	-6.696
Aportes en dinero- Rendimientos BID (2)		-	-	-	64	242
Aportes en dinero- Otros recursos		-	-	-	182	198
Aportes en dinero- Rendimientos Otros recursos						329
TOTAL ACREEADORES FIDUCIARIOS	1.435.563	1.624.117	1.772.106	1.931.496	1.856.344	1.961.260
TOTAL INVERSIONES	1.458.005	1.642.639	1.794.817	1.958.758	1.895.208	1.969.377

Fuente: Consorcio FIA - Estados Financieros

- (1) CP Corresponde a recursos para Contratos Plan: Recursos para proyectos de Agua Regionales, con recursos de Asignación Específica de la Nación
- (2) Corresponde a recursos del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo: Proyectos de Agua y Saneamiento Básico, que tienen contrapartida de recursos del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, gestionados por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

Como se observa, a diciembre de 2016 los aportes recibidos por el consorcio fiduciario ascendieron a \$4,70 billones, de los cuales se mantenían en Inversiones \$1,9 billones (40%). En esta situación se encontraban los PDA San Andrés y Providencia, La Guajira, Caquetá, Tolima y Guainía como los más representativos¹⁶.

¹⁵ Los recursos administrados provienen de: SGP-APSB de municipios y departamentos comprometidos entre 15 y 20 años, destinados a inversiones en infraestructura y pago de subsidios; Regalías Directas, hasta el 90%; Audiencias Públicas, según el Plan Nacional de Desarrollo; Recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales y Otros Recursos propios de los entes territoriales

¹⁶ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría FIA, vigencia 2015

Esta situación se presenta debido a que para su ejecución no existe reglamentación que fije plazos, quedando supeditada al cumplimiento de los requisitos físicos, normativos y financieros de los proyectos, generando baja viabilización de proyectos por las deficiencias en la capacidad técnica de los entes territoriales para su presentación.

De esta manera se confirma lo que este órgano de control ya había advertido tanto en 2011¹⁷ como en la auditoría practicada al Consorcio FIA por la vigencia 2015, con respecto a la no materialización “de bienes, servicios y obras que permitan implementar esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico”¹⁸.

Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado “FRISCO”

El FRISCO fue creado con la Ley 333 de 1996 y fue administrado por la Dirección Nacional de Estupefacientes hasta junio de 2014. Actualmente, la Ley 1708 de 2014 (artículo 90), establece que el Fondo es una cuenta especial sin personería jurídica, administrado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - SAE, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política antidrogas, el desarrollo rural, la atención y reparación de las víctimas de actividades ilícitas, entre otros.

El artículo 7 del Decreto 1335 de 2014, dispuso que la SAE debía constituir un encargo fiduciario para administrar los recursos líquidos del FRISCO; por tanto, el 29 de diciembre de 2014 se suscribió con la Fiduciaria la Previsora S.A., el contrato de Encargo Fiduciario No.54-2014 con una duración de 18 meses, cuyo objeto era efectuar los pagos relacionados con

¹⁷ Función de advertencia 2011 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹⁸ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría FIA, vigencia 2015

pasivos o cualquier otro gasto que recaiga sobre los bienes del FRISCO, de acuerdo a las autorizaciones de la SAE, así como realizar el registro de ingresos y gastos por cada activo, a efectos de poder contar con un manejo contable cierto, claro y verificable.

Por otro lado, el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 establece que los recursos líquidos con extinción de dominio del FRISCO deberán ser destinados a: i) Pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, ii) Recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y iii) Destinaciones específicas así: 25% a la Rama Judicial, 25% a la Fiscalía General de la Nación y 50% para el Gobierno Nacional quien reglamenta esta distribución.

Analizada la información recabada, se observa que el FRISCO, desde febrero de 2015 hasta mayo de 2016, mensualmente presentó saldos en inversiones con un valor mínimo de \$380.017,36 millones y un máximo de \$430.459,16 millones; con un promedio de inmovilizaciones durante ese período de \$400.189,64 millones. Sin embargo, una vez consultada la SAE, se pudo establecer que el 79% de estos recursos corresponden a medidas cautelares, por lo que los recursos continúan en cabeza del investigado, lo que impide su disposición; mientras que el 21% restante proviene de la extinción de dominio sobre bienes incautados, siendo estos los recursos sobre los cuales la SAE sí podría disponer, no obstante, han permanecido invertidos para generar rendimientos, sin cumplir su objetivo de apoyo a la Rama Judicial, la Fiscalía y el Gobierno Nacional.

Valdría la pena realizar un estudio más detallado sobre el sistema normativo de extinción de dominio, toda vez que estos procesos perduran en el tiempo, incentivando la inmovilización de estos recursos.

PA Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Francisco José de Caldas

Mediante la Ley 1286 de 2009 se creó el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología y la innovación - Francisco José de Caldas. Este fondo está autorizado para financiar actividades de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual podrá invertir en fondos de capital de riesgo para fomentar la creación de nuevas empresas innovadoras, u otros instrumentos financieros. Puede recibir recursos del Presupuesto General de la Nación, de entidades públicas, empresas privadas, cooperación internacional, donaciones y rendimientos financieros¹⁹.

Los recursos de este Fondo son administrados por Colciencias a través de un Patrimonio Autónomo, para lo cual se encuentra vigente un contrato con la Fiduciaria la Previsora S.A. a partir de septiembre de 2014 y plazo de 36 meses, cuyo valor inicial fue de \$260.566,79 millones, mientras que a 31 de diciembre de 2016 era de \$424.627,63 millones para un promedio de inmovilidad durante el periodo de \$415.121,60 millones.

Una vez consultada la entidad sobre la justificación de dicha inmovilización, esta manifestó que: "es necesario que los saldos que se reflejen en el patrimonio autónomo se mantengan en este, para apoyar todas las actividades, proyectos y programas (...) de igual modo, en promedio estos recursos se encuentran comprometidos en un 88,3% y su desembolso se realizará de acuerdo con el cronograma de ejecución de cada contrato"²⁰.

¹⁹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES determina anualmente las entidades, destinación, ejecución y monto de los recursos de los programas estratégicos.

²⁰ Colciencias, Oficio No. 20172230061481 de fecha 07 de junio de 2017.

Como se puede inferir, esta respuesta no desvirtúa el hecho de que los recursos permanezcan inmovilizados durante lapsos relativamente largos de tiempo sin cumplir con el objetivo para el cual están destinados.

CONCLUSIONES

Como resultado del estudio, se evidenció que durante el periodo 2010–2016 permanecieron inmovilizados en fiducias recursos públicos por \$3,21 billones en promedio anual, lo cual denota una gran deficiencia en la gestión de estos recursos. Parte de los mismos se hubieran podido utilizar para financiar programas y obras en sectores vulnerables, donde se han identificado amplias necesidades de inversión, tales como: vivienda, agua potable y saneamiento básico, salud, educación, entre otros. Este monto es tan significativo que resulta equivalente al presupuesto asignado al sector Vivienda, Ciudad y Territorio para la vigencia 2016.

La mayor parte de los recursos inmovilizados corresponde a Patrimonios Autónomos de empresas en liquidación, cuyo plazo para su ejecución se prórroga en el tiempo. Se destaca que no existe un criterio normativo uniforme ni un seguimiento estricto a la gestión de estos patrimonios, lo que explicaría en buena medida sus continuas prórrogas.

El monto de recursos públicos en fiducias tiende a incrementarse; en los últimos dos años pasó de \$108.40 billones a \$ 121.17 billones, lo que puede conllevar a mayores fondos inmovilizados en el futuro. En el caso de los anticipos se observó que una cuarta parte quedan sin ejecutar entre uno y tres años, que es un lapso demasiado largo para recursos que tienen una destinación muy precisa y que supone debe ser inmediata.

La Ley 1753 de 2015 mediante la cual se expidió el PND 2014-2018, facultó al gobierno nacional para solicitar la devolución de recursos no ejecutados en patrimonios autónomos y así mitigar la falta de gestión evidenciada; sin embargo, en la práctica dicha facultad no ha sido utilizada por el Ministerio de Hacienda, por lo que se ha convertido en una norma

totalmente ineficaz, toda vez que durante el período de estudio no se presentó ninguna solicitud de devolución y por consiguiente no hubo reintegros de recursos al Tesoro.

Finalmente, con la inmovilización de estos recursos y la ausencia de un control y seguimiento efectivo que permita la devolución de los mismos al Tesoro Nacional, los únicos beneficiados con esta situación son las entidades fiduciarias que administran tales recursos.

ANEXOS

Anexo 1

Recursos inmovilizados durante 84 meses

Cifras en millones de pesos

No. negocio	Nombre	contar	Volatil. ponderada	Promedio invers	Sector	Fideicomitentes
9453	CARTERA COLECTIVA ABIERTA OCCITESOROS	84	8,62%	409.376,79		FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A.
4366	PA REMANENTES CAJA AGRARIA EN LIQUIDACIÓN	84	3,61%	297.216,29	SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, CAJA CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO EN LIQUIDACION
3591	PATRIMONIO AUTONOMO PARAPAT	84	9,07%	207.730,41	SECTOR DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	MINISTERIO DE COMUNICACIONES
10790	PATRIMONIO AUTONOMO PAR ADPOSTAL EN LIQUIDACION	84	9,73%	138.196,95	SECTOR DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	MINISTERIO DE COMUNICACIONES
10583	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADAS EN LIQUIDACION -PAR-	84	4,80%	130.744,92	SECTOR DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	MINISTERIO DE COMUNICACIONES
4047	FID. 3-4-405 MALLA VIAL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA	84	9,33%	105.210,33	SECTOR TRANSPORTE	LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE, CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE, PAVIMENTOS COLOMBIA S.A., , , ,

14097	P.A BANESTADO EN LIQUIDACIÓN	84	4,19%	75.125,41	SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, BANDO DEL ESTADO EN LIQUIDACION, , ,
4300	ELECTRIFICADORA DE BOLÍVAR S.A ESP EN LIQUIDACIÓN	84	0,56%	54.886,13	SECTOR MINAS Y ENERGÍA	ELECTRIFICADORA DE BOLIVAR S.A. ESP EN LIQUIDACION, GOBERNACION DE BOLIVAR, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, ,
4135	E.F. AERONAUTICA CIVIL	84	4,06%	48.284,27	SECTOR TRANSPORTE	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL
1860	ENCARGO FIDUCIARIO IRREVOCABLE DE ADMINISTRACION, PAGOS Y PIGNORACION DE RECURSOS N° 3-112	84	5,96%	47.556,04	MUNICIPIOS	MUNICIPIO DE MONTERÍA
4670	PATRIMONIO AUTONOMO BCH EN LIQUIDACION- PROCESOS	84	3,25%	47.111,64	SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	BANCO CENTRAL HIPOTECARIO, FOGAFIN
8025	FID BBVA FIDUCIARIA - EMPRESA ANTIOQUEÑA DE ENERGÍA S.A. E.S.P. - EADE SA ESP EN LIQUIDACIÓN	84	6,25%	45.708,63	OTROS	EMPRESA ANTIOQUEÑA DE ENERGÍA S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN, EADE S.A. E.S.P. EN LIQUIDACIÓN

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Anexo 2

Principales negocios con recursos inmovilizados de vivienda

Cifras en millones de pesos

No. Negocio	Nombre Negocio	Objeto	PROMEDIO	contar	volatilidad ponderada	Fideicomitentes
61140	FIDEICOMISO ODDICO LTDA - FIDUBOGOTA	El presente contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliaria Irrevocable tiene por objeto constituir un PATRIMONIO AUTÓNOMO DERIVADO ?PAD? que se denominará FIDEICOMISO ODICCO LTDA- FIDUBOGOTA? cuya finalidad será: (i) La ejecución del(los) proyecto(s) de	44.922,99	10	3,03%	PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA BOGOTA S.A., CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

40236	FIDEICOMISO CONSTRUNOVA S.A.S	El presente contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliaria Irrevocable tiene por objeto constituir un PATRIMONIO AUTÓNOMO DERIVADO ?PAD? que se denominará FIDEICOMISO ? ?CONSTRUNOVA S.A.S ? cuya finalidad será: (i) La ejecución del(los) proyecto(s) de vivienda	12.965,40	34	4,86%	PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA BOGOTA S.A., CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR
46573	PA SUBORDINADO CALLE 26 DEL P.A MATRIZ METROVIVIENDA	El objeto del presente contrato es: 1) Verificar y velar por la realización, con cargo a los recursos del FIDEICOMISO, de todas las actividades inherentes a la contratación de, la elaboración de los diseños arquitectónicos y los estudios técnicos necesarios	11.165,37	24	10,18%	ANDRADE MANTILLA JOSE SANTIAGO, PERRY TORRES GUSTAVO, SAMPER PRADO CLAUDIA HELENA, METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL
31058	OPV 'S ISVIMED ENCARGO FIDUCIARIO	Recibir y administrar los recursos entregados por el CONSTITUYENTE para ser destinados a proyectos de vivienda mediante resoluciones.	6.475,11	48	6,15%	INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HABITAT DE MEDELLIN
49948	PA FC SUBORDINADO MANZANA 65	El objeto del presente contrato es: 1) Verificar y velar por la realización, con cargo a los recursos del FIDEICOMISO, de todas las actividades inherentes a la contratación de, la elaboración de los diseños arquitectónicos y los estudios técnicos necesarios	5.666,88	24	1,48%	METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL, ASOCIACIÓN POPULAR DE VIVIENDA O P V SENDEROS DE PAZ, ORGANIZACION POPULAR DE VIVIENDA PARA HOGARES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, ORGANIZACION POPULAR DE VIVIENDA O.P.V. VICTIMAS EN PRO D

53963	E.F.P.MAVDT CONVENIOS /BOGOTA	OBJETO: EL OBJETO DEL PRESENTE CONTRATO ES CELEBRAR UN CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO PARA QUE LA FIDUCIARIA SE ENCARGUE DE LA ADMINISTRACIÓN Y PAGOS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS APORTADOS POR LA NACIÓN A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS DE APOYO FINANCIERO DESCRIT	5.452,24	18	4,27%	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, , , , ,
60868	LA PLAYITA FIDEICOMISO	1. Reciba, con destino al FIDEICOMISO, por parte del FIDEICOMITENTE, las sumas de dinero que éste transfiera a título de Fiducia Mercantil. 2. Administre e invierta los RECURSOS provenientes de ISVIMED y los provenientes de los rendimientos que éstos prod	4.421,96	5	0,58%	INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HABITAT DE MEDELLIN - ISVIMED
49964	PA FC SUBORDINADO MANZANA 22 A-B	El objeto del presente contrato es: 1) Verificar y velar por la realización, con cargo a los recursos del FIDEICOMISO, de todas las actividades inherentes a la contratación de, la elaboración de los diseños arquitectónicos y los estudios técnicos necesario	4.110,83	24	5,97%	METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL, ORGANIZACION POPULAR DE VIVIENDA FAMILIAS UNIDAS POR UN SUEÑO, ASOCIACION POPULAR DE VIVIENDA MAR & SOL, ASOCIACION POPULAR DE VIVIENDA MEMORIA Y PAZ, ORGANIZACION POPULAR DE VIVIENDA BRIS
45267	FIDEICOMISO - CONSORCIO LA ARBOLIZADORA NK	El presente contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliaria Irrevocable tiene por objeto constituir un PATRIMONIO AUTÓNOMO DERIVADO ?PAD? que se denominará FIDEICOMISO ? ?CONSORCIO LA CASONA NK? cuya finalidad será: (i) La	3.761,06	26	3,17%	PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA BOGOTA S.A., CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

		ejecución de el(los) proyecto(s) de v				
43543	FIDEICOMISO - CONSORCIO LA CASONA NK	El presente contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliaria Irrevocable tiene por objeto constituir un PATRIMONIO AUTÓNOMO DERIVADO ?PAD? que se denominará FIDEICOMISO ? ?CONSORCIO LA CASONA NK? cuya finalidad será: (i) La ejecución de el(los) proyecto(s) de v	3.204,88	26	6,86%	PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA BOGOTA S.A., CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR
49795	VIVIENDA MADRE LAURA P1 - P2 FIDEICOMISO	la constitución de un patrimonio Autónomo de Administración Inmobiliaria para el manejo de los recursos destinados al desarrollo del PROYECTO INMOBILIARIO VIVIENDA MADRE LAURA P1 ? P2, por medio del cual ALIANZA FIDUCIARIA S.A., en calidad de vocera y adm	3.015,38	5	0,18%	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO EDU
9560	VIVIENDA NUEVA PARA CASANARE	EL OBJETO DEL PRESENTE ENCARGO ES LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, GIRADOS DE MANERA ANTICIPADA POR PARTE DE SUS OTORGANTES PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO VIVIENDA NUEVA PARA CASANARE, PARA LO CUAL LA FIDUCIARI	3.014,35	84	3,20%	CONSTRUCTORA VARGAS LTDA, EL DEPARTAMENTO DEL CASANARE, HABITARTE COLOMBIA S.A

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios

Anexo 3

Fideicomitentes con el mayor valor en inmovilización

Cifras en millones de pesos

No. Negocio	Nombre Fidecomiso	Fideicomitente	Meses permanencia	Volatilidad Ponderada	Valor promedio inmovilizado
32021	PA FIA	697 MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS -	12	3,01	1.740.510,24
44842	PAP FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN - FRANCISCO JOSE DE CALDAS	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	28	5,84	415.121,60
9453	CARTERA COLECTIVA ABIERTA OCCITESOROS	FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A	84	8,62	409.376,79
49371	E.F. SAE - FRISCO	SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE S.A.S	16	3,15	400.189,64
4366	PA REMANENTES CAJA AGRARIA EN LIQUIDACIÓN	FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, CAJA CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO EN LIQUIDACION	84	3,61	297.216,29
54771	E.F FONDO DE RIESGOS LABORALES	MINISTERIO DEL TRABAJO	17	3,85	220.736,83
4418	PAR CAJANAL	CAJANAL S.A.EPS EN LIQUIDACION, MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCION SOCIAL	75	6,85	210.520,93
3591	PATRIMONIO AUTONOMO PARAPAT	MINISTERIO DE COMUNICACIONES	84	9,07	207.730,41
41131	FIDEICOMISO FIDUBOGOTA - FONDO EMPRESARIAL	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - SSPD	34	7,21	160.629,88
10790	PATRIMONIO AUTONOMO PAR ADPOSTAL EN LIQUIDACION	MINISTERIO DE COMUNICACIONES	84	9,73	138.196,95
10583	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADAS EN LIQUIDACION - PAR-	MINISTERIO DE COMUNICACIONES	84	4,8	130.744,92

4047	FID. 3-4-405 MALLA VIAL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA	LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE, CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE, PAVIMENTOS COLOMBIA S.A.	84	9,33	105.210,33
TOTAL					4.436.184,84

Fuente: Superintendencia Financiera. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios