

## ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN FIDUCIAS

Elaboraron: Sandra González P., Edgar Gerlein S.  
Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras  
Ubicación: SGCPIF060/D:/Estudios 2020/Fiducias  
Revisó: Ricardo Venegas Armesto - Director Estudios Sectoriales  
Fecha 1ª revisión: febrero 26 de 2020  
Fecha 2ª revisión: abril 24 de 2020  
Fecha 3ª revisión: julio 9 de 2020  
Aprobó: William A. Suárez Suárez – Contralor Delegado  
Fecha aprobación: 16 de octubre de 2020

### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	2
1. CARACTERIZACIÓN DE LAS FIDUCIAS .....	3
2. ACTIVOS TOTALES EN FIDUCIAS.....	5
3. ACTIVOS PÚBLICOS EN FIDUCIAS .....	6
4. INVERSIONES PÚBLICAS EN FIDUCIAS.....	7
5. NEGOCIOS CON MAYORES INVERSIONES PÚBLICAS EN FIDUCIAS.....	7
6. LOS 8 NEGOCIOS MÁS GRANDES CORRESPONDIENTES A PROYECTOS DE INVERSIÓN.....	11
a. Patrimonio Autónomo FIA .....	12
b. Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita .....	15
c. Encargo Fiduciario Indemnización de Víctimas.....	18
d. Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Francisco José de Caldas.....	20
e. Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER.....	23
f. Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres .....	26
g. Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE.....	28
h. Fideicomiso Ruta del Sol Sector II.....	33

## **INTRODUCCIÓN**

El objetivo fundamental del presente trabajo es conocer la magnitud, costo y evolución de los recursos públicos depositados en fiducias para la realización de los proyectos de mayor dimensión; no obstante, se consideró pertinente incluir una contextualización de lo que representa el negocio fiduciario en las finanzas públicas y la importancia que ha venido adquiriendo en los últimos años.

El documento se realizó como un ejercicio deductivo que parte de ubicar el negocio fiduciario dentro del ámbito económico y financiero del país, para ir desagregando sus diferentes componentes de acuerdo con el origen de recursos, tipo de fiducia, partida contable, y llegar, finalmente, a identificar y caracterizar los más importantes proyectos de inversión que se administran bajo la figura de contratos fiduciarios.

El análisis abarca el comportamiento de los recursos en el período 2014-2019, y la información proviene del Módulo de Negocios Fiduciarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) a diciembre de 2019, además de las respuestas recibidas por parte de las entidades fiduciarias consultadas que administran los proyectos de inversión de mayor cuantía seleccionados.

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LAS FIDUCIAS

Una fiducia es un contrato por medio del cual una persona llamada Fideicomitente, entrega, uno o varios bienes o recursos, a una Sociedad Fiduciaria para que ésta cumpla una finalidad determinada a favor del Fideicomitente o de un tercero designado por éste, llamado Beneficiario. Las modalidades del negocio fiduciario son: **Fiducia Mercantil** (cuando hay transferencia de la propiedad del bien a un patrimonio autónomo), **Encargo Fiduciario** (cuando no hay transferencia de la propiedad) y **Fiducia Pública** (contratos celebrados con el Estado).

Tratándose de entidades estatales, se reconoce expresamente la posibilidad de celebrar, en calidad de fideicomitentes, única y exclusivamente contratos de fiducia pública y encargos fiduciarios. En ningún caso, las entidades estatales pueden utilizar el esquema fiduciario para delegar, en las sociedades fiduciarias, el cumplimiento de una función pública que le es propia.

Con el fin de evitar que los recursos del Estado, permanezcan prolongados periodos de tiempo, sin cumplir con el objeto o la finalidad para la cual se constituyeron, se han venido promulgando directrices como el Art. 55 del PND 2018-2022, donde se señala que en ningún caso las entidades podrán solicitar giro de recursos para transferir a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto. Cuando se utilicen, se deben crear subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación e implementar la unidad de caja, para buscar eficiencia en el manejo de

los recursos que les sitúa la Nación<sup>1</sup>. Dependiendo del objetivo que se pretenda con los recursos o bienes entregados en administración, se dispone de los siguientes tipos de fiducias:

**Fiducia de Inversión:** son aquellas que tienen por finalidad invertir o colocar, en un portafolio de títulos valores o en fondos mutuos de inversión, sumas de dinero, de acuerdo con las instrucciones impartidas por el constituyente.

**Fiducia Inmobiliaria:** es aquella en virtud de la cual un cliente entrega a la fiduciaria un bien inmueble con la finalidad de que ésta desarrolle su administración, genere un proyecto de construcción y transfiera las unidades construidas a los beneficiarios.

**Fiducia de Administración:** Negocio en virtud del cual el Fideicomitente entrega bienes a la Sociedad Fiduciaria, con o sin transferencia de la propiedad, para que los administre y desarrolle la gestión encomendada, destinándolos junto con los respectivos rendimientos, si los hubiere, al cumplimiento de la finalidad señalada<sup>2</sup>.

**Fiducia de Garantía:** Negocio en el cual el fideicomitente entrega uno o varios bienes a la Sociedad Fiduciaria, para que sirvan de garantía en el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros establecidas en el contrato y para que ejecute la garantía en caso de incumplimiento de los deudores garantizados.

**Fondos de Inversión Colectiva:** a través del cual se invierten recursos particulares en un portafolio colectivo, conforme a lo establecido en el reglamento del respectivo fondo y los resultados económicos que se

---

<sup>1</sup> Proyecto de ley de PGN 2020, segunda parte, Pág. 85

<sup>2</sup> Superintendencia Financiera-Circular Básica Jurídica (C.E 029/14) - Parte II-Título II- Capítulo I - Numeral 8.

obtengan son distribuidos proporcionalmente entre todos los inversionistas.

**Fiducia con recursos del sistema general de seguridad social y otros relacionados:** Es el negocio fiduciario que se encarga exclusivamente de la administración de pasivos pensionales y los recursos de la seguridad social (salud y riesgos profesionales).

## 2. ACTIVOS TOTALES EN FIDUCIAS

El módulo de negocios fiduciarios de la SFC reportaba a 31 de diciembre de 2019<sup>3</sup>, recursos en fiducias por un valor de \$481,70 billones en 24.285 negocios (Tabla 1-1), lo que representa un 23,98% del total de recursos del sector financiero (\$2.009,12 billones) y el 45,36% del PIB colombiano<sup>4</sup>.

**Tabla 1-1**  
Recursos Administrados en Fiducia

(\$Billones)

Etiquetas de fila	No. Neg. Priv	Recursos Privados	No. Neg. Púb.	Recursos Públicos
Fiducia de Inversión	393	8,90	9	4,07
Fiducia Inmobiliaria	7.728	68,90	354	3,32
Fiducia de Administración	9.306	126,31	3.294	34,48
Fiducia de Garantía	2.825	60,97	114	6,17
Recursos del SGSS	34	4,08	69	81,31
Fondos de inversión Colectiva	154	82,33	1	0,03
OTROS (Seg. Social)		0,00	4	0,83
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>20.440</b>	<b>351,48</b>	<b>3.845</b>	<b>130,21</b>

Fuente: Módulo de negocios fiduciarios. Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>3</sup> Consultado 07/02/2020.

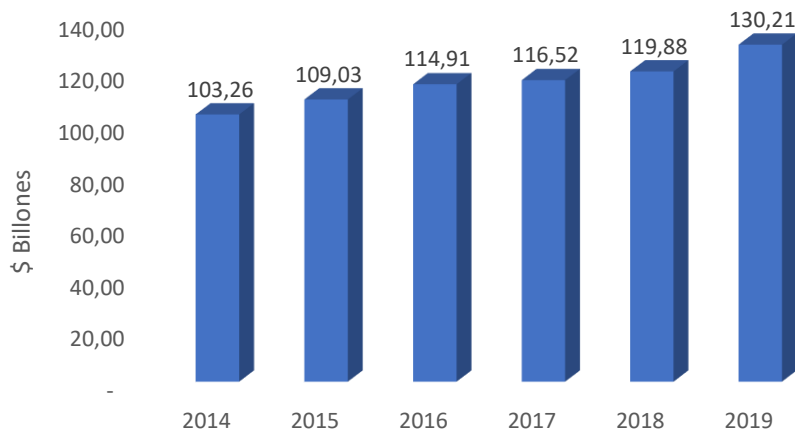
<sup>4</sup> El valor del PIB en 2019 fue de \$1.062 billones. DANE

### 3. ACTIVOS PÚBLICOS EN FIDUCIAS

La consulta realizada al módulo mencionado, permitió determinar que, del total de negocios fiduciarios existentes, al corte del 31 de diciembre de 2019, 3.845 administran recursos públicos por \$130.21 billones; es decir, el equivalente al 27,03% del valor total de los fondos en fiducias, que como se dijo anteriormente, ascendieron a \$481.70 billones.

De otra parte, se evidenció que el valor de los recursos públicos administrados por entidades fiduciarias, ha presentado una tendencia creciente en los últimos seis años, en especial en el 2019 cuando los activos se incrementaron en un 8.62% con respecto al año inmediatamente anterior. (Gráfico 1-1)

**Gráfico 1-1**  
**Activos públicos en Fiducias**



Fuente: Módulo de Negocios fiduciarios. Superintendencia Financiera de Colombia.

#### 4. INVERSIONES PÚBLICAS EN FIDUCIAS

Considerando que uno de los aspectos fundamentales de este estudio es el análisis de la permanencia infundada de recursos por largo tiempo en fiducias, se decidió no incluir las cuentas del Activo que involucran bienes muebles e inmuebles y, en general, activos fijos que permanecen inmovilizadas por sus características intrínsecas, centrando el análisis en la cuenta de Inversiones, dado que allí es donde se registran los saldos de recursos corrientes que deberían tener una alta rotación.

Así, se evidenció que las inversiones representaron, en el 2019, el 76,44% del total de recursos públicos administrados (\$130.21 billones), ascendiendo a \$99,54 billones, y que, a su vez, significa un 47,84% del total de inversiones en el sector fiduciario (\$208.05 billones).

#### 5. NEGOCIOS CON MAYORES INVERSIONES PÚBLICAS EN FIDUCIAS

A fin de conocer los negocios que administran la mayor parte de recursos públicos, se consultó el Módulo de Negocios Fiduciarios de la SFC, lo cual permitió establecer los 20 más representativos con su respectiva entidad fiduciaria (Tabla 1-2).

**Tabla 1-2**  
**Negocios más representativos en el manejo de recursos públicos**  
(\$ Billones)

Entidad Fiduciaria - Negocio	Fecha Constitución	Inversiones 2019	Tipo de negocio
<b>FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.</b>		<b>30,62</b>	
PAP - MHCP Fonpet - Consorcio CCP2012	6/11/2012	18,31	Recursos del SGSS
PAP Ecopetrol PACC	16/09/2016	4,14	
E.F. Colpensiones Portafolio RPM	15/11/2019	2,98	

P.A. del FPPB	1/11/2017	2,68	
Fondo de Prestaciones Sociales del	1/01/1990	1,74	
Fondo Pasivo Pensional Universidad del Atlántico	28/07/2003	0,76	
<b>FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.</b>		<b>19,62</b>	
Consortio Fonpet 2012 - Porvenir	6/11/2012	17,36	Recursos del SGSS
P.A. Banco de la República.	15/05/2018	1,17	Fiducia de Admón.
Fideicomiso - Programa de Vivienda Gratuita	6/07/2012	1,09	Fiducia de Inversión
<b>FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A.</b>		<b>12,47</b>	
			Recursos del SGSS
PA Consortio SOP 2012 6-3-0003	6/11/2012	8,30	
PAP Ecopetrol	16/09/2016	4,17	
<b>FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A.</b>		<b>6,88</b>	
P.A Ecopensiones 2016	16/09/2016	4,29	Recursos del SGSS
P.A. Consortio Pensiones Emcali 2015	25/02/2016	1,29	Recursos del SGSS
Fondo Previsional PA1 Protección	28/12/2018	0,71	Otros SGS
E.F. Indemnización de Víctimas 2019	17/12/2018	0,61	Fiducia de
<b>FIDUCOLDEX - Negocio</b> Confiar Fonpet	6/11/2012	<b>5,19</b>	Recursos del SGSS
<b>BBVA ASSET MANAGEMENT S.A.</b>		<b>4,33</b>	
PA FIA	12/12/2008	2,21	Fiducia de Admon.
P.A. Fonpet 2012	6/11/2012	2,11	Recursos del SGSS
<b>SKANDIA Negocio</b> Banco de la República	17/05/2018	<b>1,18</b>	Fiducia de Inversión
<b>FIDUDAVIVIENDA Negocio</b> P.A. Banco de la	4/05/2018	<b>1,16</b>	Fiducia de Inversión
<b>Total general</b>		<b>81,45</b>	

Fuente: Módulo de negocios fiduciarios. Superintendencia Financiera de Colombia.

Como puede observarse, los recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social (SGSS) representan un significativo porcentaje (90.08%) de los 20 negocios seleccionados, sumando \$74.08 billones. Las entidades fiduciarias que participan mayoritariamente con la administración de estos fondos son: Fiduciaria La Previsora (entidad pública), que maneja \$30,62 billones; Fiduciaria Bogotá, con \$17,36 billones; Fiduciaria de Occidente, con \$12,47 billones y Fiduciaria Bancolombia, con \$6,09 billones.



Sin embargo, es importante anotar que, para efectos del presente estudio, no se tendrán en cuenta los negocios que administran recursos de seguridad social, debido a que estos, por mandato constitucional<sup>5</sup>, deben mantenerse estables para garantizar el pago de dichas obligaciones. Por lo tanto, se hizo necesario realizar otra selección con el propósito de escoger los 20 negocios que manejan recursos públicos pero que no están destinados al SGSS. (Tabla 1-3).

**Tabla 1-3**  
**Negocios Fiduciarios de mayor cuantía a diciembre 2019**  
**(sin recursos del SGSS)**

(\$ Millones)

NOMBRE NEGOCIO	2019	2018	2017	2016	2015	2014
<b>FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A.</b>	<b>3.279.383,79</b>	<b>3.064.279,99</b>	<b>1.165.695,70</b>	<b>885.440,94</b>	<b>831.549,68</b>	<b>690.960,14</b>
Fideicomiso - Asistencia Técnica Findeter	306.492,38	506.481,71	592.265,44	619.654,52	661.593,14	388.500,70
Programa de Vivienda Gratuita	1.090.316,83	1.076.713,89	128.650,35	192.649,43	144.064,51	252.206,20
Fideicomiso Consorcio Fimproex 2017	527.447,73	355.050,82	344.088,97			
PA Banco de la Republica	1.174.997,75	1.014.250,81				
Metro Cali S.A.	180.129,10	111.782,76	100.690,94	73.136,99	25.892,03	50.253,24
<b>BBVA ASSET MANAGEMENT S.A.</b>	<b>2.659.283,98</b>	<b>2.664.174,03</b>	<b>2.461.541,54</b>	<b>1.969.377,00</b>	<b>1.895.207,83</b>	<b>1.958.758,06</b>
Fideicomiso Fondo Empresarial	446.325,69	392.158,43	242.356,67			
PA FIA	2.212.958,29	2.272.015,60	2.219.184,87	1.969.377,00	1.895.207,83	1.958.758,06
<b>FIDUPREVISORA S.A.</b>	<b>1.426.262,45</b>	<b>1.173.621,05</b>	<b>1.026.903,68</b>	<b>906.060,36</b>	<b>997.530,65</b>	<b>1.007.447,27</b>
E.F. Fondo de Riesgos Laborales 2019	388.631,18					
Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	268.586,35	295.275,35	240.808,54	166.064,64	231.791,65	274.982,24
P.A. Fondo Nacional de Financiamiento Para La Ciencia, la Tecnología y la Innovación	358.054,52	480.513,71	452.312,44	424.627,63	433.968,28	422.777,85
Pa Remanentes Caja Agraria En Liquid.	410.990,40	397.831,99	333.782,70	315.368,09	331.770,72	309.687,18
<b>SKANDIA - Banco de la Republica</b>	<b>1.180.860,62</b>	<b>1.012.155,57</b>				
<b>FIDUDAVIVIENDA S.A PA Banco de la República</b>	<b>1.160.772,26</b>	<b>1.010.804,90</b>				
<b>FIDUCIARIA DE DLLO AGROPECUARIO S.A.</b>	<b>766.322,02</b>	<b>953.764,99</b>	<b>181.089,55</b>	<b>181.280,72</b>	<b>165.713,93</b>	<b>160.978,23</b>

<sup>5</sup> La Seguridad Social en Colombia está definida como un derecho fundamental. Así quedó establecido en el artículo 48 de la Carta Política de 1991: "Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social". Para garantizarlo, el legislador estableció en el Acto Legislativo 01 de 2005 que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella."

E.F. Fondo de Solidaridad Pensional	558.646,82	684.770,50				
P.A. PAR Adpostal en Liq.	207.675,20	268.994,49	181.089,55	181.280,72	165.713,93	160.978,23
<b>BANCOLOMBIA</b> Indemnización de Víctimas 2019	<b>605.625,16</b>	<b>577.967,39</b>	<b>412.198,74</b>	<b>308.369,57</b>	<b>220.240,69</b>	<b>133.000,66</b>
<b>COLPATRIA S.A.</b> Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas – PAM	<b>317.102,68</b>	<b>221.460,72</b>	<b>12.173,75</b>	<b>14.895,33</b>		
<b>ALIANZA FIDUCIARIA S.A.</b> Fondo de Infraestructura Educativa-FFIE	<b>249.727,96</b>	<b>1.500,81</b>	<b>77.461,23</b>			
<b>FIDUCOLDEX – FONTUR</b>	<b>233.389,50</b>	<b>343.830,23</b>	<b>273.264,24</b>	<b>264.937,11</b>	<b>303.454,54</b>	<b>320.127,92</b>
<b>FIDUCIARIA CORFICOLOMBIANA S.A.</b> - Ruta del Sol Sector II	<b>189.300,35</b>	<b>86.700,12</b>	<b>77.866,76</b>	<b>1.165.130,90</b>	<b>563.862,29</b>	<b>294.229,41</b>
<b>Total general</b>	<b>12.068.030,76</b>	<b>11.110.259,80</b>	<b>5.688.195,19</b>	<b>5.695.492,03</b>	<b>4.977.559,61</b>	<b>4.565.501,69</b>

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

Se observa que estos negocios, conjuntamente, poseían recursos por \$12,07 billones al finalizar el 2019, y varios de ellos mantuvieron inversiones durante todo el período 2014-2019. Es de aclarar que, si bien la muestra seleccionada corresponde a los negocios con mayor valor, ello no significa que sean los únicos celebrados por cada fiduciaria. Además, existe la posibilidad de que estas entidades hubieran tenido inversiones adicionales en estos mismos negocios con número de registro y/o de contrato diferente, por lo cual no quedaron incluidos en esta tabla.

Los negocios fiduciarios que concentran los mayores valores son: Banco de la República que a diciembre de 2019 mantenía 3 negocios por \$3,51 billones; los del Patrimonio Autónomo FIA, es decir los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, disponían de \$2,12 billones y el Programa de Vivienda Gratuita contó con \$1,09 billones.

Nótese que ocho de las once entidades fiduciarias superan el billón de pesos, siendo Fidubogotá con \$3,28 billones, la que concentra el mayor valor, seguida por BBVA con \$2,66 billones y Fiduprevisora con \$1,43 billones.

## 6. LOS 8 NEGOCIOS MÁS GRANDES CORRESPONDIENTES A PROYECTOS DE INVERSIÓN

Ahora bien, con el propósito de lograr el objetivo planteado en este estudio, de los 20 negocios reseñados, se identificaron aquellos que tienen como finalidad la ejecución de proyectos, y no solo la administración de fondos, encontrándose que los ocho con mayores inversiones, que cumplen con esta condición son los siguientes: (Tabla 1-4)

**Tabla 1-4**  
**Negocios fiduciarios más representativos correspondientes a Proyectos de inversión**

(\$ Millones)

Proyecto	No. Negocio	Fecha constitución	Fecha vigencia	Años de perman.	Promedio 2014 en adelante	Volatilidad 2014 en adelante
PA FIA	32028					
	32021	12/12/2008	12/12/2028	11	1.969.377,00	7%
	32027					
Vivienda gratuita	28390	06/07/2012	31/12/2015	7	480.766,87	95%
Indemnización de víctimas	81875	17/12/2018	30/06/2021	1		
	48692	23/12/2014	31/03/2020	4	407.432,30	48%
	31783	21/12/2012	31/12/2016	1		
Fondo Ciencia y Tecnología	80740	30/10/2018	30/11/2021	2		
	44842	16/07/2014	01/12/2018	4	428.709,07	10%
Findeter	30462	01/11/2012	31/10/2015	7	512.497,98	27%
Fondo Riesgos de desastres	9677	21/06/1984	21/06/2024	35	246.251,46	19%
Fondo Infraes. educativa	57232	22/10/2015	31/12/2023	5	109.563,37	129%

Ruta del Sol Sector II	16401	05/05/2010	5/05/2030	9	396.181,64	119%
---------------------------	-------	------------	-----------	---	------------	------

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

La característica principal de los proyectos considerados, es que disponen de fondos elevados que sobrepasan los cientos de miles de millones. La mayor parte de ellos corresponden a negocios fiduciarios cuya vigencia supera los dos años y algunos se extenderán a ocho o diez años. Tan solo tres negocios han manifestado una baja volatilidad<sup>6</sup> (inferior a 20%): PA FIA, Fondo de Ciencia y Tecnología y Fondo de Riesgo de Desastres. A continuación, se realiza una descripción de los ocho proyectos:

#### a. Patrimonio Autónomo FIA

**Fiduciaria:** El Consorcio Fiduciario FIA está conformado por Fiduciaria BBVA Asset Management S.A, Bancolombia y Fiduciaria Bogotá.

**Fideicomitentes:** Departamentos (3) y Municipios (717).

**Tipo de Fiducia:** Patrimonio autónomo de administración.

**Objeto:** Administrar los recursos destinados para el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, realizar los pagos

<sup>6</sup>Se entiende por volatilidad la medida o grado de oscilación alrededor de un valor medio. A partir de la volatilidad se calcula la estabilidad en el tiempo de los recursos en fiducias; a menor volatilidad mayor permanencia, mientras que una alta volatilidad, significa una entrada y salida continua de recursos. Este grado de dispersión se calcula con el coeficiente de variación, que tiene la siguiente fórmula:

$$CV = \frac{S_x}{\bar{x}}$$

instruidos por el Ordenador del Gasto y servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones adquiridas por los Fideicomitentes.

Estos recursos hicieron parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) donde se planteó reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. En este sentido, informes de la CEPAL y el PNUD incluyen a Colombia como uno de los países donde la cobertura de servicios sostenibles de acceso al agua potable para la población rural no llega al 80%. El 25% de la población colombiana vive en zona rural; de ellos, el 47% no tiene acceso a agua potable; 94% no tiene acceso a alcantarillado y saneamiento.

### **Comisión**

Las comisiones fueron pactadas según etapa del proyecto y tienen componente fijo y variable. Son asumidas por el Fondo y no por los fideicomitentes.

### **Comentario**

Este es el proyecto más importante, por el monto de recursos involucrados y su baja volatilidad (7%), lo que evidencia una estabilidad alta en los montos allí administrados. Su permanencia será de largo plazo ya que se tiene programada una ejecución hasta el 2028. En promedio, ha mantenido cerca de 2 billones de pesos al año.

Para su ejecución se constituyeron tres negocios fiduciarios (Tabla 1-5).

**Tabla 1-5**  
**Negocios Fiduciarios 2014 – 2019 PA FIA**

No. Negocio	Fiduciaria	Fecha Constitución	Fecha Vigencia	Reporta valores
32028	Fiduciaria BBVA	12/12/2008	12/12/2028	2019, 2018, 2016
32021	Fidubogotá	12/12/2008	12/12/2028	2017
32027	Fiduciaria Bancolombia	12/12/2008	12/12/2028	2014-2015

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

Al consultar con la Fiduciaria BBVA, sobre el Patrimonio Autónomo FIA, en su respuesta únicamente relaciona el negocio 32021 y no hace mención a los otros.

Las modificaciones realizadas a través de otrosíes tienen que ver con aspectos como: aclaración a definiciones, se limitó la transferencia de recursos indicando que los asignados para subsidios no serían girados al PA, se eliminaron las transferencias de operaciones intercuentas así como las referencias de créditos otorgados al PA. De acuerdo con lo informado, el Contrato no ha presentado prórrogas.

### **Costos y rentabilidad del negocio**

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.6**  
**Costo administrativo PA FIA**

(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	Interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2014	1.915.158,85	1.909.406,21	-	63.420,33		3,31%	3,31%
2015	1.973.755,10	1.966.167,95	-	68.907,98		3,49%	3,49%

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	Interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2016	1.934.197,78	1.929.617,38	-	134.025,16		6,93%	6,93%
2017	2.116.609,67	2.111.888,12	-	121.977,38		5,76%	5,76%
2018	2.309.094,89	2.305.137,24	-	87.379,69		3,78%	3,78%
2019	2.349.051,69	2.340.247,24	-	86.521,08		3,68%	3,68%

Fuente: Fiduciaria Bogotá, oficio 2020ER0028503 del 13/03/2020

El valor anual promedio de los activos no solo es elevado, sino que se incrementa permanentemente llegando en promedio en 2019 a \$2,35 billones y se compone básicamente de inversiones. El valor de los rendimientos generados es muy variable en el tiempo fluctuando entre el 3% y el 7% anual; los ingresos por este concepto han llegado a ser hasta de \$134.025 millones al año. Llama la atención que los rendimientos tuvieron un incremento importante en los años 2016 y 2017, mientras que caen en forma significativa en 2018 y 2019.

## **b. Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita**

**Fiduciaria:** Fidubogotá.

**Fideicomitentes:** Fonvivienda

**Tipo de Fiducia:** Patrimonio autónomo de administración, garantía y pagos.

**Objeto:** Administrar los recursos destinados para el desarrollo de los programas de viviendas totalmente subsidiadas. Nace como respuesta del Gobierno nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su hogar por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado.

El programa da prioridad a las familias desplazadas, que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables. También, un

porcentaje de viviendas en cada proyecto será destinado a los hogares afectados por los desastres naturales o que habiten en zonas de alto riesgo no mitigable.

## **Comisión**

Se estableció una comisión fija mensual; no obstante, las cifras muestran altibajos que no reflejan un valor constante, como debería ser, acorde a la siguiente cláusula contractual:

*"La FIDUCIARIA recibirá como remuneración por la realización de todas las actividades a su cargo establecidas en el presente contrato, la siguiente remuneración: Comisión Mensual por la administración del Patrimonio Autónomo Matriz que se constituye por el presente contrato, que será equivalente a 99,8 salarios mínimos mensuales legales vigentes SMLLV. La comisión señalada anteriormente no incluye el IVA.*

## **Comentarios**

El negocio fiduciario se encuentra abierto desde el 6 de julio de 2012 y está destinado a la administración de los recursos y otros bienes que transfiera el fideicomitente o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012, y las normas que las modifiquen, sustituyan o reglamenten, conforme a las instrucciones dadas por el fideicomitente a través de los órganos contractuales del patrimonio autónomo matriz.

El contrato estaba programado para culminarse en el 2015, no obstante, ha presentado seis prórrogas durante el periodo, mediante los siguientes otrosíes:



Otrosí No. 7. Amplía su duración hasta el 31 de diciembre de 2016.

Otrosí No. 9. Hasta el 31 de diciembre de 2017.

Otrosí No. 11. Hasta el 31 de diciembre de 2018.

Otrosí No. 12. Hasta el 30 de abril de 2019.

Otrosí No. 13. Hasta el 31 de julio de 2020.

Otrosí No. 14. Hasta el 31 de julio de 2021.

## Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.7**  
**Costo administrativo Programa de Vivienda Gratuita**

(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	Interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2014	1.644.275,49	180.549,40	908,93	15.331,97	0,06%	0,93%	0,88%
2015	1.777.777,08	198.135,35	701,71	19.451,88	0,04%	1,09%	1,05%
2016	1.996.630,31	168.356,97	886,26	26.251,05	0,04%	1,31%	1,27%
2017	1.942.121,90	160.648,89	947,48	35.328,00	0,05%	1,82%	1,77%
2018	1.867.076,06	602.682,05	853,30	37.838,53	0,05%	2,03%	1,98%
2019	1.836.700,56	1.083.515,36	982,40	39.546,11	0,05%	2,15%	2,10%

Fuente: Fidubogotá. Las inversiones y activos provienen de Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

Como puede observarse, en los últimos seis años presenta un incremento importante en el valor de las inversiones, pasando de un promedio de \$180,55 mil millones en 2014 a \$1,08 billones en 2019, por ello su volatilidad resultó muy alta (95,00%). Los activos, por su parte,

mantienen permanentemente niveles entre billón y medio y dos billones de pesos; es importante establecer el motivo de esta acumulación.

Mientras que el pago de comisiones mantiene una estabilidad alrededor del 0,05%, el interés equivalente de los rendimientos crece continuamente, por lo cual el margen por administración se ha ido incrementando.

### **c. Encargo Fiduciario Indemnización de Víctimas**

**Fiduciaria:** Fiduciaria Bancolombia.

**Fideicomitentes:** Fondo de reparación para las víctimas de la violencia

**Tipo de Fiducia:** Administración

**Objeto:** La administración, inversión y entrega de los recursos de indemnizaciones administrativas y judiciales reconocidas a favor de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, y el contrato respectivo.

#### **Comisión**

Se estableció una suma máxima, que incluye IVA y demás costos directos e indirectos, y debe ser pagada por el Fideicomitente a la Fiduciaria, como se observa en el contrato:

*"El valor del contrato que corresponde a la comisión fiduciaria que debe pagar el FIDEICOMITENTE a la FIDUCIARIA, es hasta por la suma de MIL NOVECIENTOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.900.194.568), incluido IVA si a éste hay lugar y los demás impuestos, retenciones, tasas, contribuciones de carácter nacional legales, y todos costos directos e indirectos y demás conceptos que conlleva la ejecución del contrato, con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal No. 7918 del 6 de septiembre de 2018 y de la aprobación de vigencias futuras (para 2019, 2020, y 2021) expedida con el memorando No. 2-2018-041020 por parte*

*de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de nueve (9) de diciembre de 2018”.*

## Comentarios

Este negocio, durante el periodo de estudio, constituyó tres negocios fiduciarios (Tabla 1-8)

**Tabla 1-8**  
**Negocios Fiduciarios 2014 – 2019 Indemnización de Víctimas**

<b>No. Negocio</b>	<b>Fiduciaria</b>	<b>Fecha Constitución</b>	<b>Fecha Vigencia</b>	<b>Reporta valores</b>
81875	Bancolombia	17/12/2018	30/06/2021	2019
48692	Bancolombia	23/12/2014	31/03/2020	2015 a 2018
31783	Bancolombia	21/12/2012	31/12/2016	2014

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

La entidad fiduciaria sólo reportó información para el año 2019; no obstante, en el Módulo de la SFC se encuentran datos de negocios cuyo objeto y características son similares, por lo que se agregaron para tener una mayor perspectiva de su evolución.

## Costos y rentabilidad del negocio

Los recursos que se mantienen en inversiones, de acuerdo con la información del Módulo, casi se han quintuplicado en el transcurso de seis años (ver Tabla 1-9), cerrando el 2019 en \$605,62 mil millones, con lo cual su volatilidad es alta (30%), lo que en este caso no significa que estén entrando y saliendo recursos, sino que el continuo aumento dispersa los valores de la media de la distribución.

**Tabla 1-9**  
**Inversiones 2014-2019 Indemnización de víctimas**

(\$ Millones)

2019	2018	2017	2016	2015	2014
605.625,16	577.967,39	412.198,74	308.369,57	220.240,69	133.000,66

El último negocio fiduciario se programó para una vigencia de 4 años que debe concluir en el 2021. Los resultados contables reportados por la entidad fiduciaria, únicamente hacen referencia al negocio 81875 y a cifras del año 2019, que se resume en la siguiente Tabla 1-10:

**Tabla 1.10**  
**Costo administrativo Indemnización de Víctimas**

(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2018			7,18				
2019	598.165,04	595.993,82	547,73	38.123,20	0,09%	6,37%	6,28%

Fuente Fiduciaria Bancolombia oficio 2020ER0029394 del 16/03/2020

Los recursos en 2019 sobrepasaron el medio billón de pesos con un costo por comisiones de \$547,73 millones; es decir, un interés equivalente al 0,09% anual, mientras que los rendimientos financieros alcanzaron el 6,39% en el año, con lo que la utilidad por administración superó el 6%.

**d. Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Francisco José de Caldas**

**Fiduciaria:** Fiduprevisora

**Fideicomitentes:** Colciencias (hoy Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación)

**Tipo de Fiducia:** Fiducia de administración.

**Objeto:** Financiar la política pública 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 financieros<sup>7</sup>.

### Comisión

La remuneración de la fiduciaria es pagada con cargo a los rendimientos financieros generados por los recursos administrados. La remuneración está conformada por una comisión fija y una variable.

### Comentarios

Se creó mediante Ley 1286 de 2009. Se ha administrado mediante dos negocios fiduciarios que se detallan a continuación (Tabla 1-11):

**Tabla 1-11**  
**Negocios Fiduciarios 2014 – 2019 Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación**

No. Negocio	Fiduciaria	Fecha Constitución	Fecha Vigencia	Reporta valores
80740	Fiduprevisora	30/10/2018	30/11/2021	2018 a 2019
44842	Fiduprevisora	16/07/2014	01/12/2018	2014 a 2017

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

Los mismos presentaron, durante el periodo, una volatilidad baja, de solo el 10%, lo que significa una alta inmovilización de recursos,

---

<sup>7</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES determina anualmente las entidades, destinación, ejecución y monto de los recursos de los programas estratégicos.

manteniendo casi continuamente dineros cercanos al medio billón de pesos, situación que ya había sido evidenciada por la CGR a lo que Colciencias 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"*<sup>8</sup>.

### Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.12**  
**Costo administrativo PA Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, Tecnología e Innovación - Francisco José de Caldas**

(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2014	177.725,89	177.725,89	1.232,00	7.670,95	0,69%	4,32%	3,62%
2015	575.879,15	575.879,15	3.866,10	25.140,97	0,67%	4,37%	3,69%
2016	443.018,15	443.018,15	4.136,73	33.867,93	0,93%	7,64%	6,71%
2017	478.274,26	478.274,26	4.426,30	33.975,07	0,93%	7,10%	6,18%
2018	510.799,38	510.799,38	4.558,66	26.784,35	0,89%	5,24%	4,35%
2019	467.268,76	467.268,76	3.330,64	25.217,38	0,71%	5,40%	4,68%

Fuente Fidupervisora, oficio 2020ER0028567 del 13/03/2020

El valor de los activos está compuesto por el dinero que permanece en inversiones. El valor pagado en comisiones se ha incrementado continuamente, con excepción del 2019 donde sufrió una caída cercana

<sup>8</sup> Colciencias, Oficio No. 20172230061481 de fecha 07 de junio de 2017.

al 30%. Por su parte, los rendimientos son elevados, manteniéndose entre el 4% y el 7%, con lo que el margen por administración es destacado.

## **e. Fideicomiso Asistencia Técnica - FINDETER**

**Fiduciarias:** Fidubogotá

**Fideicomitentes:** Findeter

**Tipo de Fiducia:** Patrimonio Autónomo de administración.

### **Objeto**

(i) La transferencia a la Fiduciaria a título de fiducia mercantil por parte del Fideicomitente, de los recursos provenientes de los convenios que suscriba con cualquier entidad pública; (ii) La conformación de un Patrimonio Autónomo con los recursos transferidos. (iii) La administración de los recursos económicos recibidos. (iv) La Inversión de los recursos administrados en los términos establecidos en el numeral 7.3 de la cláusula séptima (7ª). (v) Adelantar las actividades que se describen en este contrato para el proceso de contratación de los ejecutores de los proyectos seleccionados por el Comité Fiduciario. (vi) La realización de los pagos derivados de los contratos de que se suscriban en desarrollo del presente contrato, con la previa autorización expresa y escrita del Interventor y/o supervisor, autorizados por el fideicomitente, de acuerdo al cumplimiento de los requisitos establecidos en el respectivo manual operativo.

El fideicomitente, a través de la transferencia de los recursos, pretende proveer el servicio de asistencia técnica y administración de los recursos para la contratación de las obras, interventorías, estudios y actividades

inherentes al objeto contractual, que comprenden además, las consultorías requeridas y relacionadas con dicho servicio, así como los contratos que deban celebrarse para adelantar el seguimiento a la ejecución y la divulgación de los proyectos financiados con los recursos administrados por la financiera, en virtud de las operaciones autorizadas en el estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>9</sup>.

### **Comisión**

Se pagará a la Fiduciaria un porcentaje sobre el valor de los recursos invertidos en las carteras colectivas, dependiendo del número de contratos celebrados, y dependiendo de la atapa del contrato. Se fija una comisión mínima.

### **Comentarios**

Findeter cuenta con varios negocios fiduciarios, siendo el de mayor monto el 30462. Este negocio tiene fecha de constitución del 01/11/2012 y vigencia inicial hasta 31/10/2015, y relaciona las siguientes prórrogas durante el período en estudio:

Otrosí No. 5 de fecha 31-10-2014, Prórroga 2: *"El presente contrato tendrá una duración de tres (03) años, contados a partir de la fecha de suscripción del presente documento, el cual podrá ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes"*.

Otrosí No. 11 de fecha 30-10-2015, Prórroga 3: *"El presente contrato tendrá una duración hasta la terminación y liquidación de cada uno de los contratos que se celebran en el desarrollo del objeto del patrimonio autónomo, contados a partir de la fecha de suscripción del presente"*

---

<sup>9</sup> Fiduciaria Bogotá, Correo electrónico de fecha 20 de marzo de 2020



documento, el cual podrá ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes”.

De acuerdo con las cifras reportadas en el Módulo, las inversiones presentan una volatilidad del 29% con incrementos en su saldo entre 2014 y 2016, para luego descender en forma continua. El promedio anual de inversiones en los últimos seis años ha sido de \$476.075,80 millones.

### Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.13**  
**Costo administrativo Fideicomiso Asistencia Técnica Findeter**  
(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2014	341.840,67	340.892,55		9.264,70		2,71%	
2015	832.297,04	526.046,92		18.069,74		2,17%	
2016	637.120,03	640.623,83		48.415,00		7,60%	
2017	649.587,16	605.959,98		39.393,90		6,06%	
2018	563.078,88	549.373,58		22.407,25		3,98%	
2019	356.007,79	406.487,05		16.677,46		4,68%	

Fuente: Fidubogotá. Las inversiones provienen de Módulo de Registro de Negocios Fiduciarios.

Los niveles de activos e inversiones se mantienen en rangos relativamente similares por lo cual la volatilidad no es muy alta (27%). Desde 2015 los activos vienen descendiendo continuamente, mientras que las inversiones caen desde 2017. Los intereses equivalentes de los rendimientos manifiestan un comportamiento fluctuante, con importantes crecimientos en 2016 y 2017.

## **f. Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**

**Fiduciaria:** Fiduprevisora

**Fideicomitentes:** Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

**Tipo de Fiducia:** Patrimonio autónomo de administración

### **Objeto**

Negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluya los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres.

### **Comisión**

Se pagará una comisión fija mensual que incluye IVA y todos los demás costos directos e indirectos.

### **Comentario**

El Fondo Nacional de Calamidades, hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, creado en 1984, funciona como una cuenta especial de la Nación, con fines de interés público y asistencia social y dedicada a la atención de las necesidades que se originen en catástrofes y otras situaciones de naturaleza similar.

La administración y representación legal está en cabeza de Fiduciaria La Previsora S.A., con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, conforme a lo dispuesto por el Decreto Ley 1547 de 1984. El ordenador del gasto es el director de la Unidad Nacional para

la Gestión del Riesgo de Desastres, o quien este designe. Los bienes y derechos del Fondo constituyen un patrimonio autónomo. La Junta Directiva es el órgano de administración que aprueba el presupuesto y prioriza el gasto. La vocería y administración del Fondo está en cabeza de la Fiduciaria La Previsora S.A.

El negocio fiduciario se constituyó el 21 de junio de 1984, con vigencia hasta el 21 de junio de 2024; no obstante, al consultar a la Fiduprevisora esta indica que su plazo es indeterminado. Es el programa más antiguo de los ocho analizados, con una permanencia de 35 años, sin presentar prórrogas.

En los últimos seis años, el promedio anual de recursos que ha administrado es de \$246,25 mil millones, con una baja volatilidad de 19,00% y un saldo a diciembre de 2019 de \$ 268,58 mil millones.

### Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.14**  
**Costo administrativo Fondo Nacional Gestión del Riesgo de Desastres**  
(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2014	463.274,21	274.982,24	28.423,93	32.559,27	6,14%	7,03%	0,89%
2015	343.565,98	231.791,65	17.276,89	21.654,82	5,03%	6,30%	1,27%
2016	278.796,46	166.064,64	14.940,13	32.530,71	5,36%	11,67%	6,31%
2017	496.842,34	240.808,54	12.684,15	21.954,61	2,55%	4,42%	1,87%
2018	494.149,81	295.275,35	14.087,47	13.318,83	2,85%	2,70%	-0,16%

2019	426.905,21	268.586,35	14.183,46	11.687,12	3,32%	2,74%	-0,58%
------	------------	------------	-----------	-----------	-------	-------	--------

Fuente Fiduprevisora, oficio 2020ER0028567 del 13/03/2020

El valor promedio de los activos descendió en los años 2015 y 2016, para recuperarse en los siguientes años. La participación de las inversiones dentro de los activos es baja, promediando el 60,00%, indicando que se mantienen activos de baja liquidez en montos relativamente altos.

Las comisiones no parecen estar de acuerdo con el valor fijo establecido en el contrato, su interés equivalente fluctúa entre el 2.55% y el 6,14% anual.

El interés equivalente de los rendimientos supera ligeramente al costo de las comisiones, por lo que se genera un excedente en la administración de la fiducia.

### **g. Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE**

**Fiduciaria:** Consorcio Alianza Fiduciaria S.A. y BBVA Asset Management S.A

**Fideicomitente:** Ministerio de Educación Nacional

**Tipo de Fiducia:** Patrimonio autónomo de administración

### **Objeto**

Viabilizar y financiar proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliación y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de

interventoría asociados a tales proyectos, sufragada con recursos del recaudo establecido en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, de las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación, de los rendimientos financieros derivados de la inversión de los recursos y de las demás fuentes previstas en el artículo 184 de la citada Ley.

## **Comisión**

El valor de la comisión será de 136 SMLMV, que a partir del mes de enero de 2016 será asumida con cargo a los recursos del Fideicomiso. El valor total de las comisiones será indeterminado pero determinable y corresponderá al valor del contrato.

## **Comentario**

El Fondo se creó a través del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), sin personería jurídica.

El MEN suscribió en octubre de 2015, con vigencia al 31 de diciembre de 2023, el Contrato de Fiducia Mercantil No. 57232 con el consorcio conformado por Alianza Fiduciaria S.A. y BBVA ASSET Management S.A, cuyo objeto es *"administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del plan nacional de infraestructura educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del fondo de infraestructura educativa preescolar, básica y media, creado por el artículo 59 de la ley 1753 del 9 de junio de 2015"*.

Durante el periodo suscribieron seis otrosíes al contrato 1380 de 2015:

Otrosíes, adición	FECHA	Valor adicionado al Fideicomiso
1	25/11/2015	17.085.955.807,00
2	02/06/2017	Aclaración manejo recursos provenientes del SGR, fondos de compensación y de Desarrollo Regional
3	14/11/2017	147.630.484.319,00
4	29/12/2017	4.649.690.051,00
5	21/06/2018	36.812.787.083,00
6	28/11/2019	585.359.703.444,70
TOTAL ADICIONES		774.452.664.897,70

En los 3 años que registra información (2017-2019) el promedio anual de recursos que ha administrado es de \$285,65 mil millones con una alta volatilidad de 129% debido a saldos que fluctúan de \$249,73 mil millones a \$1,50 mil millones. El 2019 se cerró con un valor en la cuenta de inversiones de \$249,72 mil millones.

En diciembre de 2019 la Contraloría General de la República abrió un proceso ordinario de responsabilidad fiscal, en cuantía de \$559.853 millones, por irregularidades relacionadas con la ejecución de proyectos de infraestructura educativa para la Jornada Única Escolar, financiados con recursos públicos manejados a través del FFIE, cofinanciados por 165 entidades territoriales.

Estos recursos estaban destinados a la construcción de 541 proyectos de infraestructura educativa en todo el país, tanto colegios nuevos como ampliaciones de existentes, para que cumplieran con los criterios económicos y especificaciones técnicas del denominado "Colegio

Tipo 10” para la Jornada Única Escolar y las metas de cobertura, de acuerdo a lo establecido en el Conpes 3831 de 2015.

Según los estándares y especificaciones de la norma técnica NTC 4595, actualizada, los colegios debían cumplir, con otros espacios mínimos, además de las aulas, de acuerdo con la priorización de proyectos a cargo de la Junta Administradora del FFIE.

La CGR identificó 6 fuentes de afectación fiscal que dan lugar al detrimento de los recursos públicos del FFIE, que se administran a través del patrimonio autónomo:

\*Por obras abandonadas: afectación fiscal por \$79.814 millones. De 311 Instituciones Educativas investigadas por la CGR, hay 71 abandonadas.

\*Por mayores valores pagados por metro cuadrado: afectación fiscal por \$270.309 millones. 223 instituciones Educativas están en esta situación.

\*Por pagos en exceso del precio global fijo por obras complementarias: afectación fiscal por \$67.142 millones. 104 instituciones Educativas están en esta situación.

\*Por ambientes escolares no construidos: afectación fiscal por \$76.816 millones. 133 instituciones Educativas están en esta situación.

\*Por costos desproporcionados de interventoría: afectación fiscal por \$22.425 millones.

\*Y por gastos administrativos sin pertinencia ni eficiencia, asociados a la Unidad de Gestión del FFIE: afectación fiscal por \$43.345 millones.

A este proceso de responsabilidad fiscal fueron vinculados 65 presuntos responsables fiscales, que incluyen miembros de la Junta Administradora del FFIE, miembros del Comité Fiduciario, contratistas de obra, contratistas interventores de obra e integrantes del consorcio FFIE Alianza BBVA, para que expliquen sus actuaciones y posibles omisiones.

### Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.15**  
**Costo administrativo P.A. Fondo de Infraestructura Educativa FFIE**  
(\$ Millones)

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones durante el periodo	Valor rendimientos generados durante el periodo	interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	% Margen en admón.
2015	54.633,13	-	198,63	52,82	0,36%	0,10%	-0,26%
2016	434.265,26	-	1.031,42	22.167,05	0,24%	5,10%	4,87%
2017	1.329.550,33	-	1.197,39	74.234,95	0,09%	5,58%	5,49%
2018	2.172.766,52	39.480,50	1.269,07	80.059,68	0,06%	3,68%	3,63%
2019	2.555.419,25	125.614,00	1.345,11	72.252,05	0,05%	2,83%	2,77%

Fuente: Alianza Fiduciaria S.A. y Módulo de Negocios fiduciarios.

El promedio de activos ha crecido continuamente en los últimos cinco años ubicándose en el 2019 en 2,56 billones, siendo uno de los proyectos en donde más recursos se mantienen en fiducia. Las comisiones crecen ligeramente cada año, correspondiendo a un valor fijo y su interés equivalente viene disminuyendo, teniendo en cuenta que los activos se incrementan considerablemente, ubicándose en el 0,05% anual en el 2019.



El valor de los rendimientos venía incrementándose hasta el 2019, cuando experimentó una disminución; la tasa de interés equivalente ha sufrido un deterioro casi continuo en los últimos seis años.

## **h. Fideicomiso Ruta del Sol Sector II**

**Fiduciaria:** Corficolombiana

**Fideicomitente:** Agencia Nacional de Infraestructura

**Tipo de Fiducia:** Fiducia de Administración

### **Objeto:**

Administración de los aportes de capital, recursos de financiación, transferencias, etc. que deban efectuar el INCO y el Concesionario con el fin de que este último logre efectuar por su cuenta y riesgo el Proyecto.

### **Comisión**

El contrato es de cuantía indeterminada. Todos los costos de legalización, ejecución y liquidación del contrato serán asumidos por el Fideicomitente.

### **Comentario**

Se constituyó el 5 de mayo de 2010 con vigencia hasta el 5 de mayo de 2030 con la Fiduciaria Corficolombiana.

La Ruta del Sol Sector II corresponde a 528 Km con un tramo comprendido entre los municipios de Puerto Salgar (Cundinamarca) y San Roque (Cesar).

Dentro del alcance del proyecto se encuentra la elaboración de los diseños, la financiación, obtención de licencias ambientales y demás permisos, adquisición de predios, y ejecución de las obras para la construcción de la segunda calzada. Asimismo, se encargará de la rehabilitación de la calzada existente, mantenimiento y operación del Proyecto.

En esta concesión participaban Odebrecht, con 62%; Grupo Aval –a través de Corficolombiana y Episol– con 33%, y el restante 5% del Grupo Solarte siendo uno de los proyectos de mayor tamaño e inversión en el país, con un valor total de \$3,2 billones (troncal más otrosí).

En los últimos seis años el promedio anual de recursos que ha administrado es de \$362,35 mil millones con una gran volatilidad de 118,00%, explicada por saldos que van de \$74 mil millones a \$1,28 billones. El 2019 se cerró con un valor en la cuenta de inversiones de \$189,30 mil millones.

En el 2016, el Consorcio Consol, que realiza obras en el tramo II, demanda a la ANI por \$700.000 millones por problemas en compra de predios y con las comunidades. Pide dos años más de plazo para entregar las obras. El pleito lo debe dirimir un tribunal de arbitramento. A finales de ese año estalla el escándalo de Odebrecht por el pago de sobornos en varios proyectos de infraestructura en América Latina.

El Fiscal General de la Nación revela que en la ruta del Sol II se pagaron sobornos por 6,5 millones de dólares. La ANI anuncia la liquidación del contrato y que el INVIAS asumirá una parte de las obras,

mientras se abre un nuevo proceso de licitación. La terminación de la vía se demorará más de lo previsto.

En 2018 se abrió un nuevo proceso licitatorio que busca destrabar las obras de la Ruta del Sol II, que quedaron frenadas por los casos de corrupción relacionados con la vía; los recursos ascienden a \$381.000 millones para la continuación de las obras, con ellos se podrán financiar las obras hasta que el 1 de enero del 2020 se pueda iniciar una nueva concesión.

En julio de 2019 el Gobierno nacional tomó la decisión de declarar la disolución de la sociedad Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., a cargo de Corficolombiana, los Solarte y Odebrecht, y convocó al proceso de liquidación judicial a la compañía en instancia de la Superintendencia de Sociedades porque se encontró que la sociedad estaba teniendo serios aprietos para cumplir con sus obligaciones contractuales.

El resultado del tribunal de arbitramento de Ruta del Sol II fue que, el contrato de concesión fue declarado nulo por objeto y causa ilícitos y por haber sido celebrado con abuso y desviación de poder, declaró en agosto de 2019 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, sobre el Contrato de Concesión No. 01 de 2010 y sus 10 otrosís, mediante los que se adjudicó y amplió el proyecto del tramo II de la Ruta del Sol en favor de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.<sup>10</sup>.

La ANI anunció nueva licitación para la Troncal del Magdalena a fin de concluir las obras pendientes del sector II de la Ruta del Sol, que va desde Puerto Salgar en Cundinamarca hasta San Roque en el Cesar. El

---

<sup>10</sup> Periódico El Colombiano, 12 de agosto 2019.

proceso de licitación será uno, pero serán dos las concesiones que se encargarán de las obras en el corredor.

## Costos y rentabilidad del negocio

En cuanto al costo administrativo que ha tenido esta fiducia para el Estado, a continuación, se resumen los pagos realizados y las rentabilidades obtenidas en el período 2014-2019:

**Tabla 1.16**  
**Costo administrativo P.A. Ruta del Sol Sector II**

§ millones

Vigencia	Valor promedio anual de activos	Valor promedio anual de inversiones	Valor pagado por comisiones	Valor rendimientos generados	Interés equivalente de comisiones	Interés equivalente de rendimientos	Margen por administración
2014	796.043,88	250.333,67	117,14	18.312,45	0,015%	2,300%	2,286%
2015	1.363.287,82	429.045,85	160,63	39.072,10	0,012%	2,866%	2,854%
2016	1.676.634,03	864.496,60	8.509,98	110.319,20	0,508%	6,580%	6,072%
2017	1.241.530,11	621.498,83	1.029,68	117.723,17	0,083%	9,482%	9,399%
2018	839.062,43	38.976,73	1.278,21	26.935,04	0,152%	3,210%	3,058%
2019	503.662,20	94.693,53	1.810,75	7.189,35	0,360%	1,427%	1,068%

Nota: Las comisiones a diciembre 2019 se proyectaron con base en la información a agosto

Fuente: Informe de la Fiduciaria Colombiana, marzo 2020.

El valor promedio de los activos varía considerablemente durante el periodo y las inversiones no guardan una correlación directa con ellos, participando en porcentajes que van desde el 51,56% hasta el 4,65%. De esta manera el valor pagado en comisiones de administración, que incluye tanto las fijas como las variables <sup>11</sup>, también fluctúa considerablemente; mientras en el 2015 el interés equivalente de las comisiones fue de 0,12 por mil, en 2019 pasó a 3,60 por mil.

Llama la atención que durante el lapso mayo-2016 a marzo-2017 se pagó a la fiduciaria una comisión variable por un valor total de

<sup>11</sup> Fija: 50.000 dólares anuales más el pago del 0,4 por mil sobre el valor de cada operación de mercado que se efectúe).

Variable. Se implementó con Orosí del 3 de mayo de 2016 y contempla: i) Comisión sobre portafolio de inversiones, ii) Comisión de éxito.

\$10.288,37 millones (incluido IVA), de los cuales \$6.584,46 millones correspondieron a una comisión de éxito.

Por su parte, los rendimientos generados por el negocio fiduciario incluyen i) Intereses por cuentas bancarias, ii) Utilidad en valorización de inversiones negociables en títulos de deuda (títulos de Tesorería y CDT), iii) Utilidad en valorización de inversiones negociables en títulos participativos y iv) Utilidad en venta de inversiones. El valor de estos rendimientos también experimenta importantes variaciones durante los 6 años en análisis, fluctuando entre el 1,43% en 2019 y el 9,48% en 2017.

## **CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO**

A 31 de diciembre de 2019, las entidades fiduciarias administraron \$481,70 billones, lo que equivale a un 45,36% del PIB nacional, que según el DANE asciende a \$1.062,00 billones. Esto refleja la importancia que ha venido adquiriendo esta clase de negocio financiero.

El 27,03% de los dineros en fiducias corresponden a recursos públicos. En los últimos cinco años han crecido continuamente, en especial en el último año. De ahí la importancia de que la CGR realice continuo seguimiento a la administración de estos recursos.

La mayor parte de los activos en fiducias se encuentran depositados en inversiones, y es de esperar que tengan un amplio movimiento porque las entidades deben utilizarlos en la ejecución de los proyectos.

De los 20 negocios que administran los mayores niveles de recursos públicos, el 90,08% corresponden al Sistema General de Seguridad Social; de esta manera, las entidades fiduciarias encargadas de su

administración tienen acceso a recursos por \$74,08 billones, constituyéndose en un importante negocio, principalmente para fiduciarias como La Previsora (pública), Fidubogotá y Fiduoccidente, quienes son las que administran mayoritariamente estos fondos.

De los negocios con mayores recursos públicos en fiducias, sin incluir Seguridad Social, se destacan los correspondientes al Banco de la República, Patrimonio Autónomo FIA y el Programa de Vivienda Gratuita. De estos, los del emisor están dirigidos a la administración de recursos de la Nación que tienen su propia dinámica y no es de esperar que tengan una alta rotación.

Los ocho negocios con mayores recursos en Proyectos de Inversión están relacionados con obras de infraestructura o pagos de programas especiales de apoyo. Conjuntamente mantenían recursos en inversiones, a diciembre de 2019, por \$5,28 billones. En este sentido, el más importante es el Patrimonio Autónomo FIA con \$2,21 billones.

Todos los proyectos seleccionados han tenido una permanencia relativamente larga con 5 años o más de iniciados; los más antiguos son el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres que data de 1984 y PA FIA originado en 2008. Se destaca que la mitad de ellos estaban planeados para una ejecución corta de 3 a 4 años, pero luego han sufrido prórrogas que, como en el caso de Findeter, son indefinidas.

En la mayoría de los negocios se evidencia un continuo incremento en el valor de sus activos o inversiones, y, los que no, una relativa estabilidad (con excepción de Ruta del Sol) lo que quiere decir que cada vez hay más fondos involucrados en ellos; el valor de los recursos en inversiones se incrementó en 41,93% entre 2014 y 2019, pasando de

\$3,72 billones a \$5,28 billones. Los proyectos de Indemnización de Víctimas y Vivienda Gratuita presentan los mayores incrementos, mientras que PA FIA el mayor saldo.

El alto volumen de recursos en inversiones al final de 2019 induce a pensar en la necesidad de evaluar el nivel de compromisos que tienen los proyectos, para así sustentar la necesidad de mantener esa magnitud de recursos inmovilizados.

De los proyectos seleccionados, dos han atravesado por complicaciones para su ejecución: i) El fideicomiso Ruta del Sol que incluye una demanda a la ANI por \$700.000 millones, el escándalo de Odebrecht, por sobornos en proyectos de infraestructura, y la nueva licitación que demorará la ejecución, y ii) El Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE, al cual la CGR, en 2019, le abrió proceso ordinario de responsabilidad fiscal, en cuantía de \$559.853 millones, por irregularidades relacionadas con la ejecución de proyectos de infraestructura educativa.