

85111  
Bogotá

Contraloría General de la República :: SGD 11-07-2017 15:45  
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0083642 Fol:1 Anex:1 FA:38  
ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA / JULIAN  
EDUARDO POLANIA POLANIA  
DESTINO MARIA CLAUDIA LACOUTURE / MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO  
ASUNTO REMISION INFORME DE AUDITORIA MINCOMERCIO, VIGENCIA 2016  
OBS

2017EE0083642



Doctora  
**MARÍA CLAUDIA LACOUTURE PINEDO**  
Ministra de Comercio, Industria Y Turismo  
Calle 28 A No. 13A-15  
Bogotá D.C.

 **MINCIT**  
1-2017-012626 ANE:38 FOL:1  
2017-07-14 01:16:35 PM  
TRA:REMISION DE DOCUMENTOS  
MINISTRA

Asunto: Informe de auditoría Ministerio de Comercio Industria y Turismo

Cordial Saludo Señora Ministra.

Adjunto al presente el informe definitivo de la auditoría realizada al Ministerio de Comercio Industria y Turismo para la vigencia 2016, en desarrollo del Plan de Control y Vigilancia Fiscal 2017 de la Contraloría General de la República.

La Entidad deberá presentar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el informe y registrarlo al SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica N°7350 del año 2013 de la Contraloría General de la Republica.

Aprovecho la oportunidad para agradecerle la atención brindada a nuestros auditores y del apoyo logístico recibido para la realización de nuestro trabajo de control fiscal.

Cordialmente,



**JULIAN EDUARDO POLANIA POLANIA**  
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física, Telecomunicaciones,  
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Aprobó: Diego Alberto Ospina G. / DVF  
Revisó: Luis Ignacio Barrera C/ Supervisor  
Anexo: 1 informe con 38 folios.  
TRD: 85111-077-162 Comunicaciones informativas- Informe Final.



## INFORME DE AUDITORÍA

**MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO-MINCIT  
VIGENCIA 2016**

**CGR-CDSIFTCEDR 003  
Junio de 2017**



Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vice contralora

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Sector  
Infraestructura Física y Telecomunicaciones,  
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Julián Eduardo Polanía

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Coordinador de Gestión

Luis Ignacio Barrera Cortes

Responsable de Auditoria

Alberto Ruiz Poveda

Equipo de auditores:

Luz Jeanneth Ayala Martinez  
Rosa Mercedes Martínez Salazar  
Carlos Arturo Medina Torres  
Mario Norvey Mina Cardona  
Liliana González Fonseca

Apoyo DES:

Mary Jazmín Campos Rubio

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO.</b> .....	<b>5</b>
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b> .....	<b>10</b>
2.1.1 <i>Macroprocesos de Planes Programas y Proyectos – Formulación de Políticas, Regulación y Coordinación.</i> .....	10
2.1.2 <i>Macroprocesos Gestión Financiera, Presupuestal y Contable</i> .....	11
2.1.2.1. <i>Gestión Financiera y Contable</i> .....	11
2.1.1.2. <i>Gestión Presupuestal: Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2016</i> .....	12
2.1.3 <i>Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios</i> .....	13
2.1.4 <i>Macroproceso Gestión de Defensa Judicial</i> .....	13
2.1.5 <i>Sistema de Control Interno</i> .....	13
<b>2.2 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.</b> .....	<b>13</b>
2.2.1 <i>Control de gestión: con calificación ponderada de 75.197</i> .....	14
2.2.2 <i>Control de resultados. Con una calificación ponderada de 75</i> .....	15
2.2.3 <i>Control de legalidad. Con una calificación ponderada de 77.67</i> .....	15
2.2.4 <i>Control Financiero. Con una calificación ponderada de 90</i> .....	15
<b>2.2.5 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b> .....	<b>17</b>
<i>Evaluación del Control Interno Contable</i> .....	17
<b>2.3 FENECIMIENTO DE CUENTA.</b> .....	<b>17</b>
<b>2.4 RELACIÓN DE HALLAZGOS.</b> .....	<b>17</b>
<b>2.5 PLAN DE MEJORAMIENTO.</b> .....	<b>18</b>

<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>19</b>
3.1. <i>GESTIÓN INSTITUCIONAL:</i> .....	19
3.1.1. <i>Macroprocesos de Planes Programas y Proyectos – Formulación de Políticas, Regulación y Coordinación</i> .....	19
3.2. <i>GESTIÓN DE LEGALIDAD</i> .....	48
3.2.1. <i>MACROPROCESO- GESTIÓN ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS</i> .....	48
3.3 <i>GESTIÓN FINANCIERO, PRESUPUESTAL Y CONTABLE</i> .....	48
3.4 <i>EVALUACIÓN SISTEMA CONTROL INTERNO</i> .....	65
3.5 <i>SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO</i> .....	68
ANEXO 1. <i>ESTADOS FINANCIEROS</i> .....	72
ANEXO 2 <i>RELACIÓN DE HALLAZGOS, AUDITORIA MINCIT 2016</i> .....	75

## 1. HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO.

### ESTADO COLOMBIANO AFRONTA CONTROVERSIAS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN POR \$66 BILLONES

En el marco de la política de promoción de inversión extranjera en Colombia, el Gobierno Nacional celebró Acuerdos Internacionales de Inversión (AI) de los cuales hacen parte los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), así como los Tratados de Libre Comercio (TLC) con capítulos de inversión<sup>1</sup>.

Inversionistas Extranjeros, en virtud de los Acuerdos AI, promovieron controversias internacionales de Inversión en Fase Arbitral, contra el Estado Colombiano específicamente vigencia 2016, cuatro de ellas, por U\$22.252 millones de dólares y para el 2017 una por U\$1.000<sup>2</sup> millones de dólares.

La promovida para el 2017 se encontraba notificada<sup>3</sup>, invocando el Acuerdo Internacional de Inversión (APPRI Colombia – España)<sup>4</sup> y decide el Inversionista Extranjero que ésta acción se adelante ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), donde el equivalente en pesos colombianos de lo pretendido, son \$2.8 Billones<sup>5</sup>.

Los Inversionistas extranjeros estiman sus pretensiones en la vigencia 2016 y 2017, en la suma de \$66. Billones de pesos.

---

<sup>1</sup> Considerando, Decreto 1939 de 2013

<sup>2</sup> Gas Natural Fenosa U\$1.000 millones de dólares.

<sup>3</sup> Las controversia notificadas no necesariamente dan lugar a un Tribunal de Arbitramento

<sup>4</sup> Gas Natural Fenosa

<sup>5</sup> Dólar 18 de abril de 2017 \$2.854

## POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO. CONPES 3866 de 8/8/2016

Documento mediante el cual el Gobierno Nacional registra el nuevo marco conceptual que define los aspectos a tener en cuenta para promover la productividad y focalizar los instrumentos sectoriales en apuestas que contribuyan a la diversificación y sofisticación del aparato productivo. Se estructura la política y los lineamientos que guiarán el accionar de las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo productivo.

En su contenido se registra el diagnóstico sobre el avance del comercio exterior de Colombia en esta década. Se concluye que hay un estancamiento de las exportaciones y que estas han bajado ostensiblemente en especial las diferentes a la industria extractiva, además que los bienes que se están produciendo son poco sofisticados y más que todo pertenecen a la industria extractiva y materias primas. Continúa la dependencia de estas, se manifiesta que el crecimiento económico del PIB no se ha dado por el incremento en las exportaciones sino por el aumento en consumo interno, es decir, el país se está quedando corto en la producción destinada a los mercados externos.

El Gobierno admite que los programas de mejora en la productividad que garantizan el aumento de productos para la exportación se han visto menguados por cuanto hay diferentes problemas que se han convertido en obstáculos para la elaboración de productos y servicios aptos para exportación.

En uno de sus apartes de este CONPES señala:

*“(...) El Gobierno colombiano ha desarrollado acciones y programas dentro de su agenda de productividad con el fin de solucionar los problemas anteriormente mencionados, como el Programa de Transformación Productiva (PTP). Sin embargo, el alcance de los mismos se ha visto limitado por su ausencia de foco en la solución de fallas de mercado o de gobierno, la definición de agendas nacionales de programas y proyectos que no siempre tienen en cuenta las vocaciones productivas subnacionales, la falta de articulación de los esfuerzos públicos y privados alrededor de problemas y apuestas productivas específicas, y la ausencia de criterios únicos para la definición de dichos problemas y apuestas (...).”*

El Gobierno Nacional reconoce que se presentan deficiencias en la coordinación con las regiones para darle prioridad a productos en donde se tengan ventajas comparativas, potenciar mediante mejoras en la productividad, adquirir ventajas competitivas que permitan ingresar mayor variedad de productos a los mercados externos.

El Gobierno para corregir las fallas en la promoción de las exportaciones, se propone en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, promover una nueva política de desarrollo productivo (PDP) que apunta a corregir las deficiencias presentadas para incrementar las exportaciones y dar solución a las fallas del mercado, de articulación y de gobierno que limitan el crecimiento de la productividad y la sofisticación del aparato productivo colombiano.

Bogotá, D.C.

Doctora

**MARÍA CLAUDIA LACOUTURE PINEDO**  
MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
Calle 28 A No. 13A-15  
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MINCIT, a través de la evaluación de los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, se evaluó el Sistema de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de conformidad con Principios de Contabilidad Generalmente aceptados en Colombia y demás normatividad prescrita por la Contaduría General de la Nación.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en el concepto sobre la gestión y resultados adelantados por la administración de la entidad en las áreas o procesos auditados, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El representante legal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, rindió la cuenta anual de la vigencia fiscal 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (**NAGA**) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (**NIA's**) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores significativos. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y de la gestión y resultados de la entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno del MINCIT como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

Durante el proceso auditor no se presentaron limitaciones en la oportunidad, calidad y consistencia de la información que incidieran en el trabajo realizado.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe, lo que se consideró pertinente.

## 2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

### 2.1.1 Macroprocesos de Planes Programas y Proyectos – Formulación de Políticas, Regulación y Coordinación.

#### **Gestión y Resultados:**

La evaluación de la gestión se realizó a través del cumplimiento de los objetivos misionales y de apoyo, para lo cual se seleccionaron procesos y proyectos a cargo de los Viceministerios de desarrollo empresarial y Turismo.

Teniendo en cuenta que el presupuesto del Ministerio para la vigencia 2016 ascendió a \$542.556 millones, y que la gestión misional se desarrolla

primordialmente a través de la ejecución de Recursos de Inversión que representaron un 34% es decir \$186.469 millones, la evaluación de la gestión se realizó a una muestra representativa de este rubro.

De los recursos asignados en el 2016 al Viceministerio de Desarrollo Empresarial por \$55.259.5 millones, se evaluaron los recursos asignados a dos (2) programas: el de "Transformación Productiva -PTP y la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial que suman catorce (14) Proyectos de Inversión por \$38.704.6 millones, de los cuales se extrae una muestra de \$31.045.1 millones, que representa el 56.1%, de los recursos presupuestados para el Viceministerio.

Del Viceministerio de Turismo al cual se apropiaron \$121.979 millones representando el 65% del rubro de Inversión, se hizo seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los mismos a través del convenio suscrito con FONTUR al que se le adicionan estos recursos.

## 2.1.2 Macroprocesos Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

### 2.1.2.1. Gestión Financiera y Contable

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas de las cuentas Contables del Ministerio y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo.

Las cuentas evaluadas fueron:

**Tabla No. 1 Selectiva Contable**

(Cifras en millones de \$)

CUENTA	TOTAL	% PARTICIPACION	MUESTRA	% DE CUENTA PARA ANALISIS
INVERSIONES	1.384.577,00	53%	1.384.577,00	100%
DEUDORES	229.929,00	9%	121.311,00	53%
PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO	46.610,00	2%	33.294,00	71%
OTROS ACTIVOS	890.019,00	34%	283.995,00	32%
PASIVOS ESTIMADOS	1.120.702,00	86%	415.306,00	37%
CUENTAS POR PAGAR	149.228,00	11%	139.056,00	93%

Fuente: Estados Financieros 2016 MINCIT

### 2.1.1.2. Gestión Presupuestal: Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2016

Para la vigencia 2016, el presupuesto consolidado apropiado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fue de \$542.555.90 millones, con una disminución del 11% con relación a la vigencia 2015 la cual fue de \$589.932,3 millones.

De los recursos apropiados se comprometieron \$538.492.33 millones que representan el 99.25% del total de los recursos asignados tal como se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla No. 2 Consolidado Ejecución Presupuestal**  
(Cifras en Millones \$)

CONCEPTO	APROPIACIÓN INICIAL	APR. ADICIONADA	APR. REDUCIDA	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISOS	RESERVAS PRESUPUESTALES	OBLIGACIONES	CUENTAS POR PAGAR	PAGOS
<b>I FUNCIONAMIENTO</b>	317.158,57	63.577,64	24.649,76	356.086,45	353.836,98	8.128,14	345.708,83	13.126,95	332.581,88
Gastos de Personal	48.279,47	9.466,62	6.314,56	51.431,53	50.739,83	0,00	50.739,83	1.579,16	49.160,66
Gastos Generales	14.865,36	7.000,00	183,35	21.682,01	21.127,44	0,00	21.127,44	2.364,76	18.762,68
Transferencias Corrientes	48.426,94	46.706,01	10.588,53	84.544,42	83.541,22	0,00	83.541,22	1.183,02	82.358,19
Transferencias Capital	205.586,80	405,00	7.563,31	198.428,49	198.428,49	8.128,14	190.300,34	8.000,00	182.300,34
<b>II INVERSION</b>	182.026,80	82.465,00	78.022,34	186.469,46	184.655,35	0,00	184.655,35	123.446,97	61.208,38
<b>III TOTAL (I+II)</b>	499.185,37	146.042,64	102.672,10	642.555,90	638.492,33	8.128,14	630.364,18	136.573,92	393.790,26

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dentro del rubro de funcionamiento se apropiaron \$282.972 millones, que corresponden a Transferencias corrientes y transferencias de capital y representan el 79.46% del total de este rubro.

Para Inversión se apropiaron recursos por \$186.469.46 millones que representan el 34% del total del presupuesto, con obligaciones del 99%, recursos que se ejecutaron principalmente a través de los Viceministerios así: Viceministerio de Comercio Exterior \$6.604 millones, Turismo \$121.442 millones y Desarrollo \$54.606 millones. Estos recursos en su mayoría se ejecutaron a través de terceros, representando una ejecución del 86.52%.

### 2.1.3 Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios

Para la vigencia auditada la entidad suscribió 386 contratos por \$34.354.9 millones.

Se evaluó una muestra de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión por \$11.261.6 representado en 30 contratos, equivalente al 32% de su valor.

### 2.1.4 Macroproceso Gestión de Defensa Judicial

El Ministerio reportó 751 procesos judiciales en curso, para la vigencia 2016, el monto de las pretensiones asciende a la suma de \$1.095.532 millones. En calidad de demandado 734 procesos y como demandante 17 procesos.

Se evaluaron 5 procesos cuyas pretensiones ascienden a \$41.414,9 millones y representan el 75% de los procesos iniciados en el 2016 y en espera de fallo.

Se verificó el reporte y seguimiento de la Entidad a las Controversias internacionales de inversión cuyo monto asciende a \$66 Billones.

### 2.1.5 Sistema de Control Interno

Se realizó con base en la Matriz de Riesgos definida por la CGR, calificando la efectividad de los controles implementados en los macroprocesos, procesos y/o actividades seleccionadas.

## 2.2 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y el Sistema de Control Interno.

Con base en la evaluación, calificación y ponderación a los procesos misionales, administrativos, presupuestales financieros, contables y legales seleccionados, la Contraloría General de la República, conceptúa que la Gestión y Resultados, fue **desfavorable**, como consecuencia de una **calificación de 78,410** de acuerdo con la metodología prevista en la Guía de Auditoría (ver tabla No 3):

**Tabla No. 3 Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados**

DESCRIPCIÓN DEL CONTROL.	PROMEDIO	PESO %	CALIFICACIÓN PONDERADA
CONTROL DE GESTIÓN	100%	20	75.197
CONTROL DE RESULTADOS	100%	30	75
CONTROL DE LEGALIDAD	100%	10	77.67
CONTROL FINANCIERO	100%	30	90
EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO	100%	10	61.05
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE GESTIÓN PONDERADA</b>			<b>78.410</b>

Fuente: Matriz de Evaluación Gestión y Resultado CGR

A continuación se describen algunos aspectos de los resultados de la auditoría que soportan la calificación:

### 2.2.1 Control de gestión: con calificación ponderada de 75.197

Los indicadores aplicados por la entidad, presentan debilidades en el proceso de diseño y planeación impactando la adecuada rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos. Transcurrido el 50% del periodo de gobierno, se reportan logros del 42% de las metas. Esto indica que no se calcularon adecuadamente los resultados que se pueden lograr dados los insumos financieros, humanos, físicos, técnicos e institucionales con que se cuenta. El cumplimiento del 63% de las metas, dificulta detectar los problemas centrales del sector y así "ajustar proyectos y planes de acción/planes operativos de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

El Ministerio presenta reiteración de las debilidades en la estructuración de los planes operativos por cuanto no registra la totalidad de la información relevante para su consulta y evaluación, no permite verificar la ejecución de los recursos apropiados, la distribución de los mismos en las diferentes dependencias y/o actividades; el avance físico y financiero de cada proyecto en tiempo real y para la vigencia en la cual se programan los recursos, diluyéndose el control de la ejecución anual trasladando a vigencias posteriores el cumplimiento del objetivo para lo cual fueron programados y por ende el cumplimiento efectivo de la política pública.

La gestión de la entidad se ve afectada por debilidades de planeación, justificación de necesidades y ejecución de los compromisos, así como las falencias de supervisión y seguimiento a la ejecución de los recursos a través de "Terceros",

que para la vigencia 2016, representaron cerca del 74% de los recursos apropiados.

### **2.2.2 Control de resultados. Con una calificación ponderada de 75**

El MinCIT, ejecuta su política a través de terceros suscribiendo convenios y/o contratos, que evidencian falencias de estructuración con incidencia en la ejecución y resultados de las políticas de gobierno en cabeza de este Ministerio, la cual debe ceñirse a los principios de la Función Administrativa y el cumplimiento de los fines sociales del Estado, se afecta el cumplimiento y resultados de la gestión en términos de oportunidad, cantidad, calidad, cobertura, eficacia y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales.

La efectividad del Plan de Mejoramiento con corte a 31 de mayo de 2017, se ve impactada por la calidad y pertinencia de las acciones y metas programadas, no se orientan a la eliminación y/o mitigación de la causa de los hallazgos comunicados, reiterándose vigencia a vigencia algunas situaciones tales como las descritas en el cuerpo del presente informe.

### **2.2.3 Control de legalidad. Con una calificación ponderada de 77.67**

El estado enfrenta controversias internacionales por inversión extranjera cuyas pretensiones ascienden a \$66 billones. Inversionistas Extranjeros, en virtud de los Acuerdos All, promueven controversias internacionales de Inversión en Fase Arbitral, contra el Estado Colombiano específicamente vigencia 2016, cuatro de ellas, por U\$22.252 millones de dólares, para el 2017, una, por U\$1.000 millones de dólares.

En el seguimiento al Plan de Mejoramiento (HD26-V2015), se evidenció que frente al hallazgo del cumplimiento de las funciones de Secretaría Técnica Comité de Contratos de Estabilidad Jurídica, no generaron acción de mejora ni se refleja en el plan de mejoramiento. Frente al cumplimiento de la HD25-V2015 Constitución de Patrimonios Autónomos, el mismo se realizó para la vigencia 2017, por lo tanto, para el 2016 no fue efectiva.

### **2.2.4 Control Financiero. Con una calificación ponderada de 90**

Las incertidumbres presentadas en las cuentas de Valorizaciones son hechos que impactan de manera significativa los estados contables de la Entidad y denotan como se menciona en los hallazgos, deficiencias de control interno e incumplimiento de la normatividad que le aplica.

De igual manera la indefinición de directrices y procedimientos en relación con el manejo de los recursos que se contabilizan en la cuenta de Patrimonios Autónomos genera deficiencias en los flujos de información requerida para la toma de decisiones por parte de los responsables.

Aunque la entidad ha realizado procedimientos de conciliación de cuentas recíprocas en muchos casos no se han recibido respuesta las cuales podrían impactar, a futuro, los saldos de las cuentas mencionadas.

Respecto a las cuentas de Bienes de Uso Público e Históricas y culturales en Construcción, en la cual se encuentra contabilizado los recursos que el Ministerio trasladó a INFIPEREIRA, para la construcción de del parque de Flora y Fauna de Pereira no han sido legalizados, por cuánto lo menciona la Entidad, no se han podido identificar los rubros de ejecución, denotando con ello falencias en la supervisión.

### **Concepto Presupuestal**

La reserva presupuestal constituida a 31 de Diciembre de 2016 por \$8.128.1 millones, correspondiente a saldo pendiente de transferir según Otrosí #3 suscrito el 15 de marzo de 2016 del Convenio Interadministrativo 259 de 2015, no se soportó en hechos de fuerza mayor o imprevisibles y el convenio no tiene por objeto directo e inmediato el desarrollo de la apropiación, en consecuencia se incumplió con los supuestos de la ley general de presupuesto, tal como se presenta en el Hallazgo No 9 de este informe.

Las adiciones y reducciones significativas de los rubros presupuestales evidencian debilidades en su programación. Así mismo las transferencias de capital no cumplen con la finalidad de ser *gastos para ser invertidos en bienes de capital y/o capitalizar al receptor de los mismos*

La constitución de las Cuentas por Pagar, continúan presentando incumplimientos de la normatividad aplicable, siendo reiterativa de vigencias anteriores.

### **Opinión sobre los Estados Contables**

En nuestra opinión, "excepto por" lo expresado en los párrafos de resultados de la auditoría, los Estados Contables del Ministerio de Comercio Industria y Turismo presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos, por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las

normas y principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

### **Evaluación del Control Interno Contable**

En la Evaluación del Control Interno Contable, se aplicó el cuestionario de la metodología implementada por la Contraloría la cual dio un resultado de 1.86 puntos que lo ubica en el rango **con deficiencias**, debido a que algunos de los controles no ofrecen un adecuado grado de confianza en el reconocimiento y revelación de las operaciones y transacciones financieras y económicas.

Las salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$168.784.7 millones, valor que representa el 6.86% del activo total de la Entidad el cual asciende a \$2.460.059.9 millones, razón por la cual se emite **opinión con salvedades** sobre los estados contables de la vigencia auditada.

La opinión sobre los estados contables, para la vigencia 2015 fue con salvedades, y para la vigencia 2016 se mantiene igual.

#### **2.2.5 Evaluación del Sistema de Control Interno.**

El Sistema de Control interno de la entidad arrojó una calificación ponderada de 1,779 conforme a los parámetros de evaluación establecidos por la CGR, lo que sitúa al Ministerio en el rango del Sistema de Control Interno **Con Deficiencias** y participa en la matriz de gestión con una calificación de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría.

#### **2.3 FENECIMIENTO DE CUENTA.**

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados ponderada de **78,410** el concepto de la gestión es **Desfavorable**, en consecuencia la Contraloría General de la República **no fenece** la cuenta de la Entidad por la Vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

#### **2.4 RELACIÓN DE HALLAZGOS.**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron (51) hallazgos, de los cuales (13) con presunta incidencia disciplinaria y (1) Fiscal en cuantía de \$125.8 millones los cuales se trasladarán a la instancia competente

## 2.5 PLAN DE MEJORAMIENTO.

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicados durante el proceso auditor, que se describen en el informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI - dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica N° 7350 del 29 de noviembre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República.

Bogotá, D. C., 27 JUL 2017



**JULIÁN EDUARDO POLANÍA**  
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones  
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Aprobó: Diego Ospina Guzmán– Director de Vigilancia Fiscal  
Preparó: Equip. Auditor: Luz Jeanneth Ayala Martínez, Rosa Mercedes Martínez Salazar, Carlos Arturo Medina, Norvey Mina Cardona, Liliana González Fonseca  
Revisó: Alberto Ruiz Poveda, Responsable de Auditoría; Luis Ignacio Carrera Cortes – Coordinador de Gestión  
Comité Técnico No. 22 del 22 de junio de 2017  
TRD; 85111-

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. GESTIÓN INSTITUCIONAL:

##### 3.1.1. Macroprocesos de Planes Programas y Proyectos – Formulación de Políticas, Regulación y Coordinación

A continuación se describen los aspectos que se encontraron en desarrollo de la evaluación y que soportan el concepto de la Gestión y Resultados del Ministerio.

##### **Hallazgo No.1 Cumplimiento de las metas del PND bajo responsabilidad del Mincomercio en la vigencia 2016 y avance del cuatrienio -Administrativo**

El Plan nacional de Desarrollo 2014-2018 contempla la estrategia transversal de Competitividad e infraestructura estratégica con el objetivo de Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo, definiendo 19 indicadores en Sinergia bajo la responsabilidad del Mincomercio.

El avance en 2016 fue de 12 cumplidas o con valores cercanos al 100%, esto es el 63%; seis metas no cumplidas (32%) y una que no aplica por cuanto no se definió meta para dicho año. En el acumulado del cuatrienio 8 metas ya se lograron a cierre de vigencia de 2016 (42%).

**Tabla No. 4 Mincomercio: Seguimiento a metas de Sinergia  
31 de diciembre de 2016.**

Programa	Objetivo	Avance 2016	Avance Cuatrienio
Fomento a la inversión extranjera directa	Inversión extranjera directa (millones USD)	86,01%	84,95%
	Inversión Extranjera Directa No Extractiva (millones US\$)	132,14%	128,06%
Incremento de la productividad y competitividad de los sectores tradicionales en las regiones	Exportaciones de bienes no minero-energéticos y de servicios	83,29%	73,29%
Promoción de la competitividad para el desarrollo turístico	Ingresos por concepto de las cuentas de viajes y transporte de pasajeros (USD\$ millones)	102,86%	94,80%
	Recurso humano vinculado al sector turístico capacitado para fortalecer la competitividad de destinos y productos	138,19%	123,04%
Promoción y fomento del turismo del país	Visitantes extranjeros no residentes	112,18%	99,84%
	Nuevos empleos generados en el sector turismo	10,59%	13,54%
Promoción de la innovación y el emprendimiento	Empresas beneficiadas del programa de escalamiento de la productividad que aumentan su productividad en un 15%	68,57%	39,20%

Programa	Objetivo	Avance 2016	Avance Cuatrienio
Impulso al acceso efectivo de bienes y servicios no minero energéticos a los mercados internacionales	Exportaciones de bienes no minero-energéticos (USD millones FOB)	76,56%	67,58%
	Exportaciones de servicios (USD millones)	97,59%	86,62%
Estrategia regional	Proceso de innovación implementados en los sectores priorizados con Rutas Competitivas-Región Caribe	100,00%	75,00%
	Rutas competitivas acompañadas en su implementación - Región Caribe	100,00%	80,00%
	Planes de acción (Hojas de Ruta) formulados para sectores estratégicos - Región Caribe	100,00%	100,00%
	Productos ecoturísticos región Caribe	0%	0%
	Procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con Rutas Competitivas - Eje Cafetero y Antioquia	100,00%	100,00%
	Planes de acción (Hojas de Ruta) formulados para sectores estratégicos - Región Eje Cafetero y Antioquia	NA	100,00%
	Rutas competitivas acompañadas en su implementación - Eje Cafetero y Antioquia	300,00%	83,33%
	Procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con Rutas Competitivas - Región Pacífico	200,00%	100,00%
	Rutas competitivas acompañadas en su implementación - Región Pacífico	500,00%	133,33%

Fuente: DNP-Sinergia. Corte a 11 mayo de 2017

El rezago en metas relevantes como la inversión extranjera directa, exportaciones, y generación de empleo en el sector turístico puede generar que no se logre los objetivos en el cuatrienio.

En todo caso, acorde con los hallazgos de la auditoría vigencia 2015, el gobierno no definió indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en sinergia, que permitieran hacer seguimiento a nivel país, al objetivo propuesto en materia de productividad, sofisticación y diversificación del aparato productivo como son la mejora de la eficiencia del sector productivo y/o de los trabajadores, la complejidad de lo producido, importado y exportado por el país, o la diversificación de origen, destino y de productos comerciados. Así las cosas, aunque se cumplan las metas planteadas el país seguirá con déficits de competitividad, lo que impactará sobre el desarrollo económico y la calidad de vida de la población.

Ahora bien, en 2016, transcurrido medio periodo de gobierno, se ha logrado el 42% de las metas. Esto indica una subestimación de las metas por cuanto no se calcularon adecuadamente los resultados que se pueden lograr dados los insumos financieros, humanos, físicos, técnicos e institucionales con que se cuenta.

Esta situación evidencia debilidades en el proceso de diseño y planeación de indicadores e impacta sobre la adecuada rendición de cuentas<sup>6</sup> del gobierno a los ciudadanos. Ante el logro superlativo de la mayoría de metas (63%), se dificulta detectar los problemas centrales del sector y así “ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad<sup>7</sup>”

## Hallazgo No. 2 Plan Indicativo 2015-2018 MinCIT -Administrativo

Dentro del Plan Indicativo 2015-2018 se incluyen indicadores que para la vigencia 2016, reportan niveles de cumplimiento entre el 52% y 70%, en tanto que otros reportan niveles superiores al 100%, los cuales, han presentado similar comportamiento durante las últimas vigencias afectando el acumulado del cuatrienio, hecho que evidencia falencias de planeación, programación seguimiento y monitoreo sin que se reporte mejoramiento en atención a los recursos humanos, económicos y financieros invertidos para la ejecución de la política pública de esta cartera, situación que afecta los resultados institucionales al no demostrar resultados efectivos y eficientes.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el Ministerio de Educación: “La rendición de cuentas es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización. Los mecanismos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos y otros grupos de interés (accionistas, clientes, proveedores) obtener con mayor facilidad información sobre la gestión de las entidades públicas y sus resultados, generando mayor transparencia, activando el control social, permitiendo a su vez que las administraciones tomen mejores decisiones incrementando la efectividad y legitimidad de su ejercicio. Objetivos de la Rendición de cuentas. (...) Fortalecer el sentido de lo público. Recuperar la legitimidad para las instituciones del Estado. Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública. Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos. Constituir la estrategia en un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es sólo una receptora pasiva de informes de gestión. Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.” Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-195770.html>. Subrayado propio.

<sup>7</sup> Ibid.

**Tabla No. 5 - Reporte Cumplimiento Indicadores MinCIT  
2016 y Acumulado Cuatrienio 2015-2018**

Nombre Indicador	Plan Indicativo 2015-2018 Cumplimiento 2016 %	Sinergia Acumulado 2015-2018 %
Empresas beneficiadas del Programa de Escalonamiento que aumentan su productividad en un 15%	51	39
Nuevos Empleos Generados en el Sector Turismo	62	14
Exportaciones de Bienes No-minero energéticos (UDS Millones FOB)	62	67
Exportaciones de Bienes No-minero energéticos y de Servicios	70	67
Exportaciones de Bienes No-minero energéticos y de Servicios	70	67
Inversión Extranjera Directa (UDS Millones)	65	61
Productos Ecoturísticos Región Caribe (*)	0	0

Fuente: SINERGIA- PLAN INDICATIVO 2015-2018 WEB MinCIT

(\*) Programada solo hasta 2018 no coherente con una programación cuatrienal.

El Plan Indicativo incluye Indicadores tales como el de “*Procesos de Innovación implementados en los sectores priorizados con Rutas Competitivas.- Región Pacífico*”, que reportan avances del cuatrienio superiores al 100%, llegando al 200% como resultado de programar un (1) proceso y cumpliendo con dos (2). El Indicador de *Empresas Exportadoras con Ventas Internacionales Constantes*, en el Plan Indicativo no reporta meta para las vigencias 2016 y 2017, únicamente para 2015 y 2018; sin embargo en SINERGIA, para 2016 se reportan logros de 5.127 para un total de 8.976 situación que evidencia falencias en la revisión, seguimiento y monitoreo de los indicadores y que no guarda coherencia con una adecuada planeación y programación, como tampoco de los resultados presentados en los demás indicadores que participan como consecuencia de éstos.

### Hallazgo No. 3. Resultados Indicadores– SINERGIA Administrativo

Los indicadores SINERGIA reportados con corte a 31 de diciembre de 2016, evidencian debilidades de gestión para el efectivo cumplimiento de las Políticas Públicas de Comercio, Industria y Turismo, hecho que refleja falencias en el logro de los objetivos propuestos dentro de su planeación estratégica en cumplimiento de las metas establecidas para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, dado que a diciembre de 2016, corrido el 50% del cuatrienio (2015-2018), se reportan cumplimientos del 0%, 14%, 39%, 123%, 128% y 133% entre otros, bajo los tres ejes misionales, situación que refleja que no obstante destinar cerca del 74% de los recursos del Ministerio para ser ejecutados a través de terceros, los

indicadores de desempeño reportan niveles de resultados que afectan la eficiencia e impacto de cada sector, ratificando lo observado en vigencias anteriores y se genera incertidumbre sobre los resultados esperados y proyectados para el cuatrienio a través para la ejecución de la política pública<sup>8</sup>.

En su respuesta la entidad manifiesta:

*"(...) se reportan cumplimientos del 0%... los indicadores de desempeño reportan niveles de resultados que afectan la eficiencia e impacto del sector" esto sólo sucede con el **indicador Productos ecoturísticos región Caribe** y se debe a que este indicador sólo tiene meta en 2018 (...)" (Sic)*

Situación previamente conocida por el Órgano de Control, ratificando lo observado dado que, si bien la meta es para 2018, no se reportan avances de gestión para cumplir con la misma al finalizar el cuatrienio.

Con lo anterior, reflejan falencias de programación, proyección y cumplimiento de metas en cumplimiento de los objetivos sectoriales en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos resultados afectan la percepción sobre la gestión institucional y por ende sobre la efectiva y eficiente diseño y ejecución de estrategias y logros misionales para dar cumplimiento de la Política Pública encomendada a este ministerio.

#### **VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

#### **Hallazgo No. 4 Deficiencias en la Gestión- Programa de Transformación Productiva -Administrativo**

Mediante resolución No. 3597 del 30 de noviembre de 2015 el MINCIT traslada recursos por \$300 millones de pesos al programa de Transformación Productiva, para ser ejecutados por BANCOLDEX, en el proyecto "Fortalecimiento del Talento Humano del Sector Turismo de Salud y Bienestar", para promover el bilingüismo.

Para la ejecución de los recursos se abren 5 convocatorias, de las cuales 4 fueron fallidas (el 80%). La primera se abrió el 26 de enero de 2016 y la última terminó en el mes de diciembre con la firma del contrato, el cual se continúa ejecutando en el 2017.

---

<sup>8</sup> Normas Austeridad del Gasto Decreto 1737 de 1998, Decreto 26 de 1998

Lo anterior generó ineficiencia en la gestión administrativa e inoportunidad en la inversión de los recursos.

### **Hallazgo No.5 Convocatoria 702-2016 -Administrativo**

Mediante resolución 388 del 14 de marzo 2016 el MINCIT traslada recursos para ser ejecutados por BANCOLDEX proyectos de Inversión de los cuales destina \$1.200 millones para apoyar las certificaciones de calidad para exportaciones – Modelo de cofinanciación.

Para la ejecución de los recursos se abrió la convocatoria No 702 del 10 de agosto de 2016 la cual no cumplió con su objeto, por cuanto la entidad concluyó...

*“(...) que las propuestas recibidas no cumplieron con las condiciones de elegibilidad y viabilidad para ser adjudicadas”...“La conclusión para el programa fue que las empresas buscan recursos para alistamiento en calidad, más no en la obtención de las certificaciones, que era el objetivo de la convocatoria (...).”*

Lo anterior evidencia deficiencias en los estudios para la estructuración de los términos y alcance de las convocatorias e ineficiencia en la gestión administrativa y en la inversión de los recursos del programa.

### **Hallazgo No. 6 Ejecución de recursos y cumplimiento de metas-Programa de Transformación Productiva. -Administrativo**

El programa de transformación Productiva PTP presenta como cumplidas las metas cuando se trasladan los recursos a Bancoldex, sin tener en cuenta que la ejecución efectiva de los recursos se da cuando se aplican a los diferentes proyectos y se obtengan los resultados esperados y el impacto generado en la población objeto, tal como se evidenció en las siguientes resoluciones y convocatorias:

Resolución No. 3472 del 18 de noviembre de 2015 se trasladaron \$800 millones de pesos al PTP, para “Apoyar al sector lácteo”.

En diciembre de 2016, se publicó la convocatoria No. 718 para seleccionar cinco (5) empresas para optimización de los procesos de recolección de leche, en la cuenca lechera de Cundinamarca, con fecha de cierre el 16 de enero del 2017. Teniendo en cuenta que no se logró seleccionar las cinco empresas (no se cumplió su objeto) se abrió nueva convocatoria, la No. 724 del 24 de enero de

2017 con cierre el 10 de febrero. Aun no culmina el proceso y se presenta un cumplimiento del 90%. Este proceso inicia en el 2015 y continúa en el 2017. El contrato se encuentra en ejecución.

Convocatoria No. 695 de 2016- Asesoramiento y acompañamiento a veintitrés (23) empresas (Mipymes) del sector lácteo en la cuenca lechera de Boyacá, cuyo objeto es el análisis de productividad y de gestión de Mipymes sector lácteo. Esta convocatoria se publicó dos veces. La primera se abrió el 08 de junio de 2016 y cerró el 05 de julio de 2016, la segunda convocatoria se abrió el 15 de julio de 2016 y cerró el 8 de agosto del mismo año. La propuesta seleccionada, fue la Corporación Industrial Minuto de Dios, por la suma de \$388.000.000.00 IVA incluido, al 31 de diciembre el contrato se encontraba para firma de esta Corporación. Indicador de Gestión: 90% /100%

Resolución No. 3394 del 09 de noviembre de 2015 se destinan \$293.340.002.00, para fortalecer las "Capacidades técnicas en las entidades que hacen parte del Subsistema Nacional de Calidad". Se presenta un cumplimiento del 90% cuando el contrato se va a firmar en el 2017 y los trámites vienen del 2015.

Resolución No. 3473 del 18 de noviembre de 2015 se destinaron \$500.000.000.00 para "Promover encadenamientos productivos a través de intervenciones que mejoren la productividad de las empresas vinculadas a los sectores de las iniciativas clúster". Se presenta un cumplimiento del 90%, el proceso inicia en noviembre de 2015 y en diciembre 12 de 2016 se elabora el contrato.

Resolución 1946 de octubre de 2016 se destinan \$1.500 millones de pesos para la parte 2 del ATLAS. Aun no se ha ejecutado.

Resolución No. 3394 del 09 de noviembre de 2015 se destinaron \$293.340.002.00, con el fin de fortalecer las "Capacidades técnicas en las entidades que hacen parte del Subsistema Nacional de Calidad". Durante el año 2016 se iniciaron las negociaciones para la contratación a la fecha de la auditoria no se ha concluido el proceso. Reportan un 90% de cumplimiento cuando aún no se ha firmado el contrato y los trámites vienen del 2015. A la fecha no se han ejecutado la totalidad de los recursos.

Lo anterior evidencia sobrevaloración de los indicadores de gestión de la inversión de los recursos del programa, por cuanto no corresponden a una real y efectiva ejecución de estos en los sectores y beneficiarios del programa, e igualmente se presenta una deficiente gestión en el logro de los objetivos del programa.

### **Hallazgo No 7. Uso de los Recursos – Programa de Transformación Productiva -Administrativo**

Mediante resolución 388 de 2016 se trasladaron al Bancoldex recursos por \$8.445.3 millones y se destinaron así: \$4.422.0, para gastos de funcionamiento del PTP para el periodo enero diciembre de 2016, representando el 52,3% de los recursos trasladados por esta resolución. Para Inversión \$2.668.3 lo que representa el 31%. Pendiente de ejecutar \$1.355 millones.

Lo anterior evidencia que la mayor parte, el 52,3% de los recursos trasladados se ejecutan en gastos de funcionamiento, debido a falta de parámetros y lineamientos para la ejecución de los recursos afectando la inversión en los sectores y beneficiarios del programa.

### **Hallazgo No 8. Pérdida de recursos por revocatoria Resolución. - Administrativo**

Con la resolución No 3866 del 29 de diciembre de 2015, se transfieren a Bancoldex con destino a la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial la suma de \$908.3, y 600 millones para el PTP, como apoyo al sector lácteo para la competitividad, para fortalecer el sector lácteo frente a la competitividad y a los nuevos retos del Tratado de Libre Comercio, sin embargo, en el mes de enero de 2016, se revoca la anterior resolución, dejándose de ejecutar \$1.508 millones afectando negativamente con ello al sector al cual iban dirigidos estos recursos.

Lo anterior evidencia una deficiente gestión en la ejecución de los recursos y en el logro de los objetivos de los programas.

### **Hallazgo No 9. Diferencial cambiario. -Administrativo**

En la resolución 2995 del 14 de septiembre de 2015 por valor de \$50 millones de pesos, estaba contemplado que los recursos son dirigidos a la: *“Asistencia técnica para el convenio de cooperación entre Colombia y Suiza para fortalecer las cadenas productivas de valor Nacional”*, (dicho convenio se celebró en el 2014). El objetivo general de este es fomentar la integración económica de Colombia en la región y en el sistema multilateral de comercio, por medio del mejoramiento de sus capacidades y rendimiento comercial. Sin embargo los recursos trasladados por dicha resolución se utilizaron para cubrir el aumento del valor del dólar ya que este estaba tasado a un valor de \$2000 pesos al inicio del proyecto, posteriormente, con el correr de los años, ha incrementado su valor y se utilizan estos recursos para cubrir este desfase, disminuyendo de esta forma los recursos para inversión,

afectando el proyecto al cual estaban dirigidos; esto debido a que no se previó en el convenio el riesgo cambiario y la volatilidad del dólar.

El costo del proyecto es de USD2.700.000, de los cuales USD2.100.000 provienen del Programa Suizo de Cooperación al Desarrollo Económico en Colombia (SECO), y USD600.000 financiados por Bancóldex- PTP.

### **Hallazgo No 10. Convocatoria UGCE- NIIF004-2015. -Administrativo- presunta incidencia Disciplinaria**

En el informe del estado de la Convocatoria de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial –INNPULSA No. UGCE- NIIF004-2015 del 06 de noviembre de 2015, para la entrega de recursos de cofinanciación a propuestas que tengan por objeto el alistamiento y convergencia de la norma NIIF en Pymes colombianas se evidenció que la propuesta presentada por ECOMIL S.A.S de 23 de septiembre de 2015, en el proceso de evaluación de las propuestas, los evaluadores emitieron Concepto de No Elegible ((Propuesta que no cumple con una o más de los requisitos y/o documentos definidos en los términos de referencia – Numeral 3.3.5.1 Análisis de Elegibilidad); No obstante de haberse declarado no elegible la propuesta, fue adjudicado el proyecto, cuyo contrato de cofinanciación fue legalizado el 29 de enero de 2016 y actualmente se encuentra en liquidación.

Si bien la entidad manifiesta (...) *“De acuerdo con el numeral 3.3 MODELO DE LA OPERACIÓN DE LA CONVOCATORIA de los términos de referencia de la convocatoria UGCE-NIIF004-2015 se establece que “La convocatoria opera con un modelo de ventanilla abierta, en el que las propuestas se recibirán en forma permanente a partir de la fecha de apertura de la convocatoria, dando inicio al proceso de evaluación de propuestas en el orden de presentación y asignándose recursos de cofinanciación también en orden de llegada a las propuesta declaradas viables, hasta agotar los recursos destinados para la convocatoria”;* esto no implica que una propuesta no viable se pueda presentar nuevamente a la convocatoria. De acuerdo a lo anterior se evidencia debilidades en el principio de transparencia en la adjudicación del proyecto, incumpliendo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, limitándoles oportunidades a otros proponentes.

### **Hallazgo No 11. Informes Contrato de Cofinanciación No. DCP-130 - Administrativo**

Contrato de cofinanciación No. DCP 130, cuyo objeto es: en el desarrollo del presente contrato la Unidad -UGCE otorgara recursos de cofinanciación al Contratista para que este ejecute el proyecto No. DCP 130-15 denominado Programa de Administración Estratégica de Respuesta Dinámica – AERD: Identificación e implementación de Iniciativas Estratégicas para el Mejoramiento de la Competitividad de la Cadena de Proveduría de DERCA S.A.S.

El proyecto inicio el 6 de mayo de 2016 con plazo de ejecución de 10 meses, el cual fue suspendido por 30 días a partir del 23 de enero de 2017, por lo tanto la fecha de finalización era el 5 de abril de 2017 sin embargo se prorroga por 3 meses más, es decir finaliza el 5 de julio de 2017, La interventoría a cargo de la Universidad de Antioquia en el informe de visita técnica realizada el **1 de marzo de 2017**, presenta el grado de avance del proyecto de acuerdo con las actividades verificadas, registra una ejecución técnica del 32%, presentando un atraso estimado entre 5 y 8 meses en las actividades de la A06 – A020 (última actividad); a pesar de las gestiones realizadas por la Unidad de Gestión y Crecimiento Empresarial y la interventoría con los informes de ejecución que debe remitir el contratista y las visitas técnicas realizadas se puede determinar que el estado de ejecución del contrato presenta un atraso significativo.

De acuerdo con lo anterior, se presentan deficiencias en la ejecución del contrato por parte del contratista y debilidades en el seguimiento de las actividades establecidas en el cronograma por parte de la interventoría y UGCE; colocando en riesgo la ejecución total del proyecto.

### **Hallazgo No 12. Ejecución Recursos Resolución 331 de 2016 -Administrativo**

Mediante Resolución 0331 de 4 de marzo de 2016 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ordena transferir al Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex la suma de \$5.050.8 millones, con destino a la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial, Los recursos fueron desembolsados el 23 de junio de 2016, la administración en su respuesta informa que el ministerio se vio en la necesidad de reorientar su oferta para dar cumplimiento a los acuerdos definitivos del proceso de paz que fueron firmados el 24 de noviembre de 2016, esto exigió un periodo de rediseño, ajuste de la oferta programática y articulación interinstitucional para la implementación de dicha oferta, lo cual determino cambios en los tiempos de ejecución y en la planificación planteada inicialmente. En el caso de la red de tenderos debido al rápido crecimiento de que han mostrado formatos como D1 y Justo y Bueno entre otros en las economías

barriales, fue necesario replantear la estrategia del sector. Por lo anterior se abrieron las siguientes convocatorias:

-Convocatoria para la generación de encadenamientos productivos con procesos asociativos bajo el esquema de marca social jalonados por empresas ancla para impulsar la comercialización de la producción agrícola familiar; se abrió el 17 de febrero de 2017 con un presupuesto de \$3.867 millones.

-Convocatoria para crear modelos de Microfranquicias para población víctima del desplazamiento forzado en Colombia No. MIVD-017. Se publicó el 23 de mayo de 2017.

A pesar de lo expuesto por el ministerio, se determina falta de celeridad en la ejecución de los recursos de la resolución 331 de 2016 y demora en los tiempos de apertura de las convocatorias, presentándose debilidades en la planificación y estructuración de las convocatorias, afectando la gestión de la entidad y los tiempos de ejecución de los recursos demorando el impacto del programa de inclusión productiva y atención a víctimas.

#### **Hallazgo No. 13. PTP Recursos resoluciones convenio 375. -Administrativo**

Después de entrada en vigencia del convenio 375 de julio 2015 y ser trasladados recursos por aproximadamente \$13.888 millones de pesos al PTP, para ser ejecutados por BANCOLDEX, se desconoce el impacto generado y los resultados obtenidos debido a que los proyectos aún se encuentran en ejecución a pesar de iniciada esta desde el 2015 y 2016. Es decir, los recursos se están ejecutando en más de dos años, demorando el impacto y los resultados que genera en los sectores a los cuales están dirigidos estos, postergando los beneficios a la población objeto.

#### **Hallazgo No 14. PTP Recursos Sector Lácteo. -Administrativo**

El Sector Lácteo por intermedio del Programa de Transformación Productiva- PTP para las vigencias 2015 y 2016 apropió recursos por el rubro de inversión por \$3.908.3 millones de pesos aproximadamente, de los cuales para el 2015 fueron \$2.308.3 y para el 2016 \$1.600 millones; sin embargo, a la fecha del presente informe, los resultados obtenidos no son los esperados, por cuanto:

- Resolución 3472 del 8 de noviembre de 2015 por \$800 millones de pesos.  
"Apoyo al Sector Lácteo - Diseño de rutas de recolección de leche en la cuenca de Cundinamarca para aplicar la metodología diseñada por el PTP que permita la optimización de los procesos de recolección de leche en 5

empresas de la cuenca lechera de Cundinamarca”. La entidad reporta ejecución del 100%, no obstante se observa que su ejecución está en cerca del 46 %, toda vez que se han realizado tres (3) convocatorias la última en enero de 2017, reflejando que el proyecto no culmina, encontrándose aún en proceso las convocatorias.

- Resolución 3866 del 29 de diciembre de 2015. “Aumento de la productividad del sector lácteo”. Por \$1.508.3 millones. Apoyo al sector lácteo para la competitividad para fortalecer el sector lácteo frente a la competitividad y a los nuevos retos del Tratado de Libre Comercio. Se revoca mediante la resolución 0129 del 20 de enero de 2016.
- Resolución 1743 del 9 de septiembre de 2016, por \$1.600 millones de pesos. Apoyo al sector Lácteo mediante la disminución de los costos en la cadena de logística. Reportan 100% de ejecución, sin embargo no allegan informe que dé cuenta del avance y de las actividades desarrolladas en cumplimiento del mismo.

A pesar del tiempo transcurrido no han culminado la ejecución de estos proyectos esto debido a las deficiencias en la planeación y ejecución, afectando con ello la población a la cual están dirigidos y a su vez impactando negativamente dicho sector que se perfila como potencial exportador

### VICEMINISTERIO DE TURISMO

#### **Hallazgo No. 15. Planes Operativos Soportes e Información PTP-PROCOLOMBIA-OTROS - Administrativo**

El Ministerio cuenta con una herramienta tecnológica, dentro de sus desarrollos denominada “Evaluación de Desempeño” diseñada para registrar los avances y soportes de la Planeación Estratégica, Planes de Acción y los Planes Operativos la cual no es utilizada y optimizada por todos los responsables de las actividades.

La entidad manifiesta:

*“(…) Para este caso en particular a pesar de que PTP cumplió con los entregables, no se pudo realizar este registro dado que la plataforma se encuentra programada para no recibir avances del año después del 16 enero 2016, entregando la calificación de anual definitiva de cada comité. (…)” El subrayado es nuestro.*

*“(…) Finalmente en febrero de 2017, se identificó con el Viceministerio una posible falla en el sistema de reporte dado que no aparecían las actualizaciones realizadas*

*por el PTP. Entendiendo que las actividades a cargo del PTP fueron desarrolladas e informadas en el marco de las reuniones, se solicitó se habilitara acceso al sistema para adelantar la respectiva actualización, lo cual no fue posible debido a las políticas establecidas por parte de planeación. (...)*

Si bien cada Dirección del Viceministerio de Turismo, supervisa el cumplimiento de compromisos, en el caso de actividades de Turismo y Naturaleza y Turismo Salud, cuyo responsable es un funcionario del PTP y/o PROCOLOMBIA, llama la atención las fechas definidas para el cierre de la plataforma, según las cuales, no permite recibir avances de la vigencia en ejecución, situación que afecta su seguimiento y monitoreo para medir y conocer la información consolidada desde una sola fuente de información que permita su consulta en tiempo real y verificar los resultados, que sirva como herramienta<sup>9</sup> idónea para una efectiva toma de decisiones.

### **Hallazgo No. 16. Información Fichas BPIN – EBI<sup>10</sup> - Administrativo**

Para la adecuada programación y ejecución de la inversión pública, el Estado cuenta con el Banco de Programas y Proyectos de Inversión-BPIN<sup>11</sup>. Teniendo en cuenta que las fichas BPIN, se constituyen en fuentes de información de proyectos de inversión pública nacional, se pudo establecer:

- a) Se continúan reportando falencias en su contenido, si bien se registran únicamente los recursos que aporta el Ministerio, no se reportan cronogramas de programación de entregas y/o cumplimientos físicos y financieros de la totalidad de las vigencias que el Ministerio comprometerá para continuar apoyando los diferentes proyectos, así como tampoco se registra la totalidad de los recursos entregados desde el inicio de los mismos, reflejando

---

<sup>9</sup> Oficio MinCIT 2-2017-007594 de abril 28 de 2017 "la Oficina Asesora de Planeación Sectorial con el fin de contar con instrumentos adicionales que permitan de una manera más detallada llevar el control presupuestal articulado con las demás herramientas de planeación sectorial, viene trabajando en conjunto con la OSI en la re-estructuración de la herramienta SEP, sobre la cual a lo largo de la vigencia 2016 y 2017 se han venido desarrollando ajustes con el fin de que sea un instrumento útil para la gestión de las dependencias y entidades del sector.

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional- Bpin. Inversiones y Finanzas Públicas <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/inversiones-y-finanzas-p%C3%BAAblicas.aspx>

<sup>11</sup> Las fichas BPIN "responden a herramientas de gerencia de la inversión pública, que consolidan la información sobre programas y proyectos viables técnica, financiera económica, social, ambiental e institucionalmente durante todo el ciclo de vida desde el diagnóstico de necesidades, problemas y oportunidades en situaciones actuales hasta la evaluación de impactos y resultados en la situación futura deseada, pasando por la identificación, preparación, formulación, evaluación ex. ante<sup>2</sup>, ejecución, operación, control, seguimiento, monitoreo, cierre y liquidación. También sirve a los ejercicios de evaluación ex. post, integrar los programas y proyectos con las políticas de desarrollo, en el marco de los procesos de planeación económica y social

improvisación de asignación de recursos, dilación en la ejecución de los Proyectos en el tiempo, superando en algunos casos siete (7) y hasta trece (13) vigencias<sup>12</sup>, sin que se finalicen los mismos. Lo anterior, afecta su utilidad como unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental, distrital y municipal, independientemente de la fuente de financiación, organismo ejecutor o localización del programa, proyecto o actividades.

- b) Debilidades y falta de coherencia y consistencia de la información reportada en las diferentes fuentes<sup>13</sup> versus ficha BPIN, respecto de los recursos aprobados, comprometidos, pagados y los efectivamente ejecutados<sup>14</sup>. se evidencia incoherencia en la asignación de recursos en el transcurso de proyección, situaciones que no permiten tener certeza de los recursos entregados y por entregar, afectando la medición de los resultados e impactos generados, así como la planeación y programación de recursos para el cubrimiento de sectores que posiblemente se encuentren rezagados.

Las anteriores situaciones han sido objeto de observaciones durante las últimas vigencias por parte del Órgano de Control, sin embargo las acciones de mejoramiento no han sido efectivas. Si bien, en el Estado existe el SUIFPT, plataforma que responde a una fuente de información a nivel institucional, se requiere de claves y autorizaciones específicas, dado que no permite el acceso público para consulta de la información, como si lo hace el Banco de Proyectos del DNP a través de las fichas BPIN.

### **Proyectos de Inversión MinCIT**

Históricamente, el Estado ha apoyado financieramente proyectos a nivel nacional bajo el rubro de Inversión. Por su parte el MinCIT, viene financiando proyectos de inversión para dar cumplimiento a sus Políticas Públicas en Comercio, Industria y Turismo, destinando cerca del 74% (Transferencias de Capital + Inversión) de los recursos asignados a la ejecución de dichas políticas, los cuales son ejecutados a través de terceros.

---

<sup>12</sup> Centro Eventos y Convenciones Puerta de Oro de Barranquilla- Parque Temático Flora y Fauna Pereira, entre otros

<sup>13</sup> Ejecución Presupuestal del Ministerio (2010-2014), SIF Nación, Informes Supervisión, Informes Operadores de los Proyectos

<sup>14</sup> Situación presentada en los Proyectos de Parque Temático de Pereira, Centro de Convenciones de Barraquilla, Centro de Convenciones de Bogotá, entre otros.

**PROYECTOS: APOYO A LA COMPETITIVIDAD Y PROMOCIÓN TURÍSTICA Y ASISTENCIA A LA COMPETITIVIDAD Y PROMOCIÓN TURÍSTICA.**

**Hallazgo No. 17 Convenio 137/2013 Proyectos de Inversión Infraestructura Turística – Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Inversión en Infraestructura turística se ejecuta con una importante participación de los recursos aportados por el Ministerio. Sin embargo, algunos de los Proyectos de Infraestructura Turística que iniciaron a cargo de esta Cartera y que en la actualidad son administrados por FONTUR, continúan presentando situaciones que no permiten contar con resultados después de cerca de trece (13) años inclusive, situación que afecta los resultados de la gestión institucional.

Se observa que al cierre de la vigencia 2016, se reportan en ejecución 76 contratos para atender proyectos de infraestructura, por un monto aproximado de \$399.400 millones, los cuales fueron contratados por FONTUR desde la vigencia 2011, de los cuales 47 fueron suscritos durante las vigencias 2011 a 2014 y ascienden a un monto aproximado de \$314.100 millones, es decir un 71% de los recursos en ejecución, algunos con reportes de avance de cero (0), 5%, 10%, 22%, 40%, 45%, entre otros, los cuales, según reportes de seguimiento por parte del supervisor del Ministerio se han visto afectados por diferentes situaciones, las cuales surgen como efecto de falencias de estructuración, diseño planeación y programación de los proyectos presentados y aprobados en los diferentes Comités y los filtros que deben surtir para su aprobación, hecho que genera incertidumbre sobre la efectividad de las evaluaciones realizadas, afectando los resultados de la gestión y de la optimización de los recursos públicos en cumplimiento de la política pública en cabeza de este Ministerio.

Si bien se realiza supervisión los resultados de los informes no son objeto de planes de mejoramiento que permitan tomar acciones que subsanen las deficiencias detectadas, razón por la cual se presenta presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 83 Ley 1474 de 2011 así como las normas de austeridad del gastos por falta de oportunidad en la ejecución de los recursos<sup>15</sup>.

La entidad en su respuesta expone situaciones de algunos proyectos suscritos a partir de la vigencia 2015, no se pronuncia sobre los proyectos de vigencias anteriores. Adicionalmente, dentro de las causales relacionadas como

---

<sup>15</sup> Pérdida de poder adquisitivo de los recursos.

*“Suspendidos (en espera de consecución de permisos y licencias y/o aprobaciones que deben ser otorgados por terceros)”*; *Revisión de estudios y diseños: En esta etapa se ejecutaron mesas de trabajo entre las partes involucradas (se realizaron observaciones al presupuesto, a los estudios y diseños en general)”*, ratifica lo observado respecto de las falencias de planeación y estructuración de proyectos que no cumplen con los requisitos mínimos para ser presentados ante los diferentes comités conformados a nivel institucional para su viabilidad y aprobación.

## PROYECTO DE INVERSIÓN - PARQUE TEMÁTICO FLORA Y FAUNA DE PEREIRA

Desde hace aproximadamente trece (13) años (2004) el Ministerio registra dentro de sus proyectos el denominado apoyo a la “Construcción del Parque Temático Flora y Fauna”<sup>16</sup>; Su proyección inicial era hasta el 2014, la administración informa que en 2015 inicia su funcionamiento y abre puertas al público, no obstante a la fecha del presente informe, continúa en fase de construcción, se generan nuevas modificaciones,<sup>17</sup> relativas a las responsabilidades y actividades a realizar, asignación de recursos y nuevas fechas de plazos de desembolsos y entrega de obras y liquidación del contrato.

### **Hallazgo No. 18 Convenio de Cooperación 354 de 2013 Modificaciones Control Recursos – Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

Se realizan reiterativas modificaciones al clausulado relacionado con valores, responsabilidades, actividades a realizar, asignación de recursos, fechas de plazos de desembolsos y entrega de obras y liquidación del contrato, adicionalmente; el valor reportado en las adiciones al contrato difiere de lo reportado en los informes de supervisión<sup>18</sup>, no se presenta claridad en los aportes del Municipio, ni en las asignaciones a cada ítem de obra. En otrosí #3 modifican la Cláusula de destinación de los rendimientos y excedentes, ya no serán consignados al Tesoro sino al Municipio cuenta del Proyecto con Fontur.

Para 2016, se generan cambios del contenido del contrato casi en su totalidad, en los mismos ítems, adicional creación de un Comité Técnico, supervisión por parte de un Gerente de El Parque Temático, Garantías, condiciones generales, comunicaciones, documentos, Obligaciones de “El Parque Temático” nueva figura jurídica a partir de 2016, último vencimiento reportado a Julio 31 de 2017.

---

<sup>16</sup> Con recursos del Estado y la Alcaldía de Pereira.

<sup>17</sup> A partir del 2013 FONTUR inicia su administración - Documentos del Contrato y Otrosíes, Informes de Supervisión e Interventoría.

<sup>18</sup> Incluso en lo reportado en la respuesta.

El ministerio en su respuesta manifiesta:

*“(...) Por lo anterior, las modificaciones realizadas se encuentran debidamente justificadas ya sea por la ejecución de nuevas actividades o por la inclusión de un tercero por cooperante dentro del convenio. Se aclara que todos los aportes dados han sido destinados para diferentes actividades, teniendo en cuenta el plan maestro de desarrollo del parque donde se trabaja como un proyecto progresivo que va ejecutando actividades dentro de etapas. (...)”*

No se allegan documentos adicionales a los evaluados que soporten esta afirmación. Adicionalmente, de acuerdo con la evaluación financiera se determinó que los recursos transferidos por el Ministerio no han sido legalizados.

Con lo anteriormente expuesto, se hacen evidentes las falencias tanto de planeación, programación de obras y actividades del proyecto, definición de cronogramas, supervisión, monitoreo y seguimiento hecho que genera incertidumbre sobre las obras y actividades realizadas bajo este contrato y lo que venía de contrataciones anteriores, situaciones que ponen en riesgo la ejecución de los recursos públicos así como el cumplimiento del objeto de un proyecto al que se han girado aproximadamente \$52,000 millones<sup>19</sup> por parte del Ministerio, sin que a la fecha del presente informe se garantice la fecha final de entrega del mismo.

Adicionalmente la entidad manifiesta:

*“(...) De acuerdo a lo indicado en el informe de junta directiva del Bioparque<sup>20</sup> de Junio del 2017, de la ejecución del plan a la fecha se presenta un 40% de avance. (...)”*

Se ratifica lo observado vigencia a vigencia, generando no solo falta de oportunidad sino posibles sobrecostos y gestión antieconómica por parte de esta cartera, sin que se evidencien acciones definitivas de mejoramiento. Se presenta presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 83 Ley 1474 de 2011 así como las normas de austeridad del gasto.

---

<sup>19</sup> Monto que también difiere de los valores presentados en respuesta.

<sup>20</sup> Bioparque UKUMANI

## PROYECTO DE INVERSIÓN - CENTRO DE EVENTOS Y EXPOSICIONES PUERTA DE ORO EN BARRAQUILLA

Proyecto que inicia desde 2010, el Ministerio lo registra dentro de sus proyectos como “Apoyo al Diseño, Dotación y Construcción Centro de Eventos y Convenciones Puerta de Oro en Barraquilla”, con recursos del Estado, Cámara de Comercio de Barraquilla y la Alcaldía de Barraquilla, su proyección era hasta el 2014, año en el que iniciaría su funcionamiento y abriría puertas al público. Trasladado a FONTUR a partir de 2013.

En su respuesta el ministerio afirma:

*“(...) Respecto a la observación de la Contraloría, se aclara que la operación del recinto inició el 19 de agosto del 2016 con el evento Sabor Barraquilla, y que desde agosto del 2016 hasta diciembre del 2016 se realizaron 13 eventos con la participación de 100.000 visitantes.*

*De igual forma se indica que el 7 de abril de 2017 el presidente Juan Manuel Santo realizó la inauguración del Centro de Evento y que durante el 2017 se han realizado 7 eventos y se tiene en programación 17 eventos para lo que resta del año en curso.*

*A la fecha el contratista se encuentra realizando los ajustes a los detalles finales solicitados por la interventoría. Por lo anterior el avance a la fecha es de 97.64%, y la fecha de terminación es el 31 de julio del 2017. (...)”*

### **Hallazgo No. 19. Convenio de Cooperación 275/2012 – Modificaciones Administrativo con posible incidencia Disciplinaria**

Se observan inconsistencias dentro del clausulado del Convenio, en relación con las condiciones de desembolso y utilización de recursos, fechas de duración y plazos. Se generan permanentes modificaciones las condiciones de desembolso y ejecución de los recursos, plazos de duración y vencimiento, reflejando falencias de definición de cronogramas e incertidumbre sobre las obras y actividades realizadas bajo este contrato y lo que venía de contrataciones anteriores para el cumplimiento del objeto del Proyecto. No se presenta claridad en los aportes del Municipio, Cámara de Comercio de Barraquilla y otros.

El ministerio en su respuesta expone:

*“(...) La inversión total para la ejecución del Recinto fue de \$217.000 millones. La inversión contempló obra, diseños, interventoría y actividades pre operativas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo aportó directamente \$8.000 millones y a través de FONTUR, aportó \$93.000 millones para la construcción de este Recinto, el resto de los recursos*

*fueron aportados por la Alcaldía (\$50.000 millones), DNP – Regalías (\$20.000 millones), Gobernación (\$30.000 millones), Cámara de comercio (\$10.000 millones) y Privados (\$6.000 millones).(...)"*

Sin embargo, no se allegan soportes, razón por la cual no se tiene certeza de cierre financiero, entrega de obras y liquidación del convenio.

Con lo anteriormente expuesto, se observan falencias tanto de planeación, programación de obras y actividades del proyecto, definición de cronogramas e incertidumbre sobre las obras y actividades realizadas bajo este contrato y lo que venía de contrataciones anteriores, situaciones que ponen en riesgo la ejecución de los recursos públicos así como el cumplimiento del objeto de un proyecto, el cual, según la administración<sup>21</sup>, el valor del proyecto asciende a la suma de \$217.000 millones de los cuales el MinCIT ha destinado aproximadamente \$101,000 millones, que representan el 47% del valor total, sin que a la fecha del presente informe se garantice la fecha final de entrega del mismo y responsabilidad de esta cartera para continuar apoyando financieramente este proyecto.

Hechos que ratifican lo observado vigencia a vigencia, generando no solo falta de oportunidad sino posibles sobrecostos y gestión antieconómica por parte de esta cartera, sin que se evidencien acciones definitivas de mejoramiento. Se presenta presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 83 Ley 1474 de 2011 así como las normas de austeridad del gasto.

### **Hallazgo No. 20 Justificación asignación Recursos por \$60.000 millones Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>22</sup>**

En Acta 283 de febrero 8-10 de 2016<sup>23</sup>, se registra la aprobación por \$60.000 millones<sup>24</sup> para adicionar al Convenio 275/2012 con destino al Proyecto de Diseño, Construcción y Dotación del Centro de Eventos y Convenciones de Barranquilla, en la cual justifican sobrecostos por incremento del dólar.

Uno de los asistentes manifiesta:

---

<sup>21</sup> Oficio SG-0010 Ref. 2-2017 2-2017-011553 del 2017-06-13

<sup>22</sup> Art. 83 Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción

<sup>23</sup> Documento no allegado "Impacto de la TRM en el Reajuste de precio del Contrato de Obra" que hace parte del Comité directivo del Fondo Nacional del Turismo 8-10 de 2016.

<sup>24</sup> Otrosí 7. Febrero 20 de 2016 Ampliación Plazo Duración, Incremento Adición \$60.000 Millones  
Suscrito Gerente Fontur – Alcalde Bquilla Con Testigos Ministros De MinCIT y Min hacienda

"(...) 2. Se habla de unos sobrecostos motivados por la devaluación del dólar. Como el tema de los sobrecostos está a la orden del día con el tema de Reficar, quisiera que en la tala donde se desglosan los 60 mil millones se indicara en cuales de los rubros se presentan esta situación y cuales el monto del reajuste (...)"

En respuesta a dichas inquietudes la Secretaria Técnica del Comité:

"(...) A continuación se presenta el cuadro donde se desglosan los 60.000 millones y se indican las actividades que presentaron aumento del valor por variación del dólar, y fue necesario realizar el ajuste respectivo, el cual está incluido en el presupuesto del proyecto (...)"

**Tabla No. 6 Actividades Presupuesto Otrosí #7**

ACTIVIDADES	PRESUPUESTO	VARIACIÓN POR DÓLAR	% Ajuste
MAMPOSTERÍA	1.599.261.239		
IMPERMEABILIZACIÓN	749.993.761		
ESTRUCTURA METÁLICA PASEO PEATONAL (estructura en aluminio)	2.103.585.923	X	32%
DOTACIÓN BAÑOS	819.603.672	X	36%
CARPINTERÍA METÁLICA	1.978.115.945		
CARPINTERÍA DE MADERA	248.735.050		
CERRADURAS	97.108.337		
PINTURA	785.814.733		
PIÑOS	2.984.581.448		
CIELORRASOS	686.145.709		
INSTALACIONES HIDROSANITARIAS y GAS	2.430.909.068		
INSTALACIONES ELÉCTRICAS	18.517.442.653	X	42%
INSTALACIONES DE AIRE ACONDICIONADO Y VENTILACIÓN MECÁNICA (no incluye equipos)	6.218.569.875		
CUBIERTA EN ALUMINIO	1.524.944.094	X	32%
REVESTIMIENTOS	2.642.717.558	X	38%
EQUIPOS ESPECIALES y DOTACIÓN	4.436.901.734	X	41%
ILUMINACIÓN	2.535.613.617	X	39%
SISTEMA DE SEGURIDAD, CONTROL y SISTEMA DE VOZ y DATOS	2.031.187.878	X	14%
AMOBLIAMIENTO y SERIALIZACION	454.455.988		
<b>TOTAL COSTO DIRECTO</b>	<b>50.933.786.078</b>		
<b>TOTAL COSTOS INDIRECTOS (17%) + IVA</b>	<b>9.066.213.922</b>		
<b>COSTO TOTAL</b>	<b>60.000.000.000</b>		

Fuente: Acta 283 de febrero 8-10 de 2016 Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo-FONTUR. REUNION VIRTUAL

Según este reporte, se observan incrementos de costos que oscilan entre el 32 y 42% en 8/19 ítems, es decir el 42% de los ítems, hecho que podría conllevar a una gestión antieconómica por parte del Ministerio, al apoyar proyectos que reportan sobrecostos no contemplados desde su inicio, por efectos de ajustes en moneda extranjera.

De otra parte, llama la atención que los argumentos para atender esta necesidad su justificación está sustentada en sobrecostos generados por las variaciones del dólar y de otra parte, se asignan recursos por el rubro de crédito externo, incrementando aún más los sobrecostos de este proyecto, el cual como es conocido y reiterado, vigencia a vigencia, lleva cerca de siete (7) años, no obedece a cronogramas y recursos definidos y que respondan a estudios técnicos y profesionales que den cuenta de la proyección y ejecución oportuna del mismo. Al respecto la entidad argumenta:

*“(...) el contrato de obra firmado con fecha de 22 de agosto del 2013, era un contrato de alcances progresivos que contemplaba reajuste de precios si las futuras fases del proyecto no se activaban antes del 5 de diciembre de 2013. (...)”*

Dentro del texto del convenio no se encuentra pactada la modalidad<sup>25</sup>, denominada “Alcances Progresivos”, tampoco se allegan documentos que lo soporten.

Lo manifestado por la entidad, ratifica lo observado:

*“(...) La segunda fase del contrato se decidió activar en julio del 2015, cuando la TRM del dólar americano se encontraba en un valor de \$2.855.44 en comparación con la TRM a la fecha de la firma del contrato que estaba en un valor de \$1.929.75. Lo anterior implicó una variación del 47.96% impactando directamente todos los ítems que contemplaban insumos importados (...)”*

*Con el esfuerzo de reducir el impacto de la TRM, el CEEC realizó un análisis del presupuesto evaluando especificaciones que se pudieran modificar para lograr obtener insumos nacionales con menor variación de precios. Como resultado de este análisis se llegó a un presupuesto definitivo con varios cambios en especificaciones reduciendo el impacto de la TRM en el presupuesto de la obra. El reajuste en cuestión no se hizo con una fórmula lineal de la variación porcentual de la TRM si no analizando cotizaciones de los insumos importados.*

El convenio se suscribe en pesos (\$) colombianos a ser ejecutado en territorio nacional; en diciembre 28 de 2012, (uno más de los convenios suscritos para la ejecución de este Proyecto que nace en 2010), siendo objeto de varias modificaciones (Otrosíes), entre otros, adicionando recursos, sin que se allegue evidencia del horizonte del Proyecto (Cronogramas de planeación y ejecución del mismo, valor total real del mismo, límite de participación en aporte del Estado, entre otros).

---

<sup>25</sup> El Estado puede utilizar esta herramienta jurídicamente válida y legítimamente pactada en los contratos, que tiene la virtud de reactivar el sector en corto tiempo” (El subrayado es nuestro)

En febrero 26 de 2016, se genera **Otrosí No.7** el cual es firmado por el Gerente del FONTUR, Alcalde de Barranquilla y como caso excepcional, registra las firmas de los ministros de Hacienda y Comercio, Industria y Turismo, situación no presentada en casos anteriores ni posteriores, más aún si se tiene en cuenta que estos recursos fueron asignados directamente mediante decreto de presupuesto, sin que hubiera sido incluido previamente dentro del anteproyecto de presupuesto de la vigencia respectiva, situación que ratifica lo observado sobre las falencias de planeación y programación presupuestal con asignación de recursos de manera imprevisible, generando posibles riesgos de desfinanciar aquellos proyectos que han surtido el trámite respectivo. Se presenta presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 83 Ley 1474 de 2011 así como las normas de austeridad del gasto.

### **Hallazgo No. 21. Otrosí 9 Versus Informe de Supervisión de Febrero de 2017 –Administrativo**

El 26 de enero de 2017 se suscribe Otrosí No. 9 ampliando plazo de duración del Convenio hasta 31 de marzo de 2017. Sin embargo, según Informe de Supervisión de Febrero de 2017 se señala:

*“(...) Entre interventoría y contratista se realiza un balance inicial de obra, indicando que se requerirán \$20.000 millones para cubrir las mayores cantidades e ítems imprevistos.*

*Se realizó otrosí No 9 al contrato de obra adicionando estos recursos, pero a la fecha no se cuenta aún con el cuadro de control actualizado con el nuevo valor de contrato de obra, ni con la reprogramación de obra con fecha de terminación 26 de abril de 2017. (...)”*

El otrosí mencionado en el Informe no registra adición en valor requerido en informe de supervisión, hecho que reitera lo observado respecto a las falencias de control interno y de calidad de la información reportada en los informes de supervisión y demás documentos soportes de la ejecución del convenio, generando falencias de confiabilidad de los mismos.

Lo observado es soportado adicionalmente, en los informes de supervisión<sup>26</sup> en los que en repetidas oportunidades se manifiesta:

*“(...) Se le ha solicitado en repetidas ocasiones al CEEC y a la Alcaldía los siguientes documentos:*

---

<sup>26</sup> Informes de Supervisión Noviembre-Diciembre/2016 y Enero- Febrero/2017

*-Programa de obra actualizado: El programa actual se encuentra vencido des el 10 de agosto, y no se tiene reprogramación de obra aprobada por la interventoría. Con el programa actual no se puede determinar hacia dónde va el proyecto, que actividades hacen falta por culminar o cuando culminaran las obras.*

*- Balance de la Obra incluyendo los ítems no previstos: Teniendo en cuenta que ya se conoce cuáles son las actividades no previstas y que de acuerdo a los informes mensuales se han aprobado los precios nuevos, se requiere conocer el balance actualizado de la obra. En caso de requerirse recursos adicionales, incluir el informe de cierre financiero con las fuentes de financiación.*

*-Flujo de inversión ajustado de acuerdo a la nueva programación o al nuevo balance (...)"*

*"(...) Respecto a lo anterior, el CEEC indica que aún no tiene la reprogramación, y que han trasladado nuestra solicitud al contratista de obra pero no se ha tenido respuesta. La ampliación al contrato de obra no se hizo en base a un programa de obra actualizado, solo en el tiempo requerido por el contratista (...)" (sic)*

Situación que adicional al hecho de generar requerimientos de recursos adicionales por \$20.000 millones, sin presentación de los respectivos cierres financieros que exige la supervisión, cuando supuestamente al cierre de la vigencia 2016 se finalizaría y entregaría el proyecto, ratifica lo observado vigencia a vigencia, generando no solo falta de oportunidad sino posibles sobrecostos y gestión antieconómica por parte de esta cartera, sin que se evidencien acciones definitivas de mejoramiento y que pone en riesgo la efectividad y oportunidad de la ejecución de los recursos públicos<sup>27</sup>.

## **Hallazgo No. 22 Reportes Ejecución Presupuestal Actas de Comité de Turismo 2016 -Administrativo**

En los diferentes Reportes de Ejecución Presupuestal presentando en Actas de Comité de Turismo 2016, por Presupuesto de Ingresos para el rubro de Asistencia reportan \$50.000 millones y por Destinación Específica \$60.000 millones para el Centro de Convenciones, reportándolos por rubros diferentes. En tanto que el

---

<sup>27</sup> La respuesta de la entidad ratifica lo observado. respecto de las falencias de controles cronogramas de ejecución y entrega. Falta de claridad respecto de los recursos entregados, invertidos en cada proyecto y estado actual y real de cada uno de los mismos apoyados por el MinCIT.

saldo de Presupuesto de Egresos reporta \$85.890 millones por Infraestructura, sin registrar cambios con el Ingreso de los \$60.000 millones destinados al Centro de Convenciones, situaciones que difieren de lo informado por el MinCIT, Min Hacienda, DNP<sup>28</sup>, hecho que denota falencias de coordinación y comunicación institucional y se genera incertidumbre sobre la real clasificación y origen de los recursos para este proyecto.

Llama la atención lo argumentado por la administración, dado que la información debe ser una sola independiente del escenario en el que se trate el tema, reiterando lo observado respecto de las falencias de coordinación y conciliación, que generan falta de confiabilidad de la información reportada en diferentes fuentes.

#### CONVENIO 093 DE 2010 SOCIEDAD HOTELES DECAMERÓN SAS. EL ISLEÑO CENTRO DE CONVENCIONES DE SAN ANDRÉS

#### **Hallazgo No. 23. Cumplimiento del Convenio -Administrativo**

Si bien el Convenio se ha venido desarrollando dentro de los términos establecido el Estado no ha hecho presencia de acuerdo a lo establecido en el mismo, se evidencia falta de supervisión, control, seguimiento y monitoreo, falencias de comunicación entre el Concesionario y el Ministerio-FONTUR, evidenciándose deficiencias en el cumplimiento de algunas cláusulas y condiciones, especialmente de la Cláusula 19 – Derechos Generales del Concedente, situación que podría generar aplicación de las cláusulas sancionatorias definidas dentro del mismo afectando la inversión realizada y la gestión de las partes.

En atención a lo anteriormente expuesto, a continuación se mencionan algunas situaciones detectadas:

- Cláusula 14. Obligaciones Generales del Concesionario El Concesionario cambio de dueños y adicionalmente realizó una reclasificación como una Sociedad por Acciones Simplificada (SAS)<sup>29</sup>. No se allega autorización previa y expresa del Concedente o Ministerio, inobservando lo establecido en el siguiente literal:

---

<sup>28</sup> Documentos soportes de asignación presupuestal Decreto Presupuesto 2016. CDP, Oficios de Comunicaciones entre las dos carteras y DNP.

<sup>29</sup> La Sociedad por Acciones Simplificada (SAS) es una sociedad de capitales constituida por una o varias personas naturales o jurídicas que, luego de la inscripción en el registro mercantil, se constituye en una persona jurídica distinta de su accionista o sus accionistas, y en cual los socios sólo serán responsables

*“(…) (iv) Abstenerse de permitir que los accionistas que hayan aportado su capacidad financiera para acreditar el cumplimiento de los requisitos financieros de la Licitación o hayan aportado su experiencia para acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos y de experiencia de la Licitación, cedan de cualquier forma su participación en el Concesionario salvo que medie autorización previa y expresa del Concedente. (…)” (Subrayado fuera de texto)<sup>30</sup>*

- **Cláusula 34 Informes.** Durante la Etapa de Explotación Comercial, el Concesionario está obligado a presentar al Interventor y al Concedente el estado de ejecución de la Concesión. Los Informes de Avance serán semestrales<sup>31</sup>. Si bien se allegan documentos generados por el Concesionario responden a certificados de cumplimiento más no a un informe tal como lo estipula el convenio, que contengan la información de evaluación y estado del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del contrato.

#### **Hallazgo No. 24. Contrato de Interventoría – Administrativo – Con presunta incidencia Fiscal y Disciplinario**

De acuerdo con el capítulo XVII Supervisión y Control del contrato de concesión 093/2010 suscrito entre el Ministerio de Comercio y la Sociedad Hoteles Decamerón Colombia S.A. (hoy SAS), el Concedente se obligaba a suscribir un contrato de interventoría a más tardar el 1 de octubre de 2013 es decir seis meses antes de iniciarse la etapa de explotación, la cual de conformidad con el acta de inicio se suscribió el 1 de marzo de 2014, sin embargo, el Ministerio a la fecha no ha suscrito el mencionado contrato de interventoría.

De conformidad con la cláusula 66, Honorarios de la Interventoría y pago, del contrato se establece que estos serán pagados por el concesionario dentro de los términos establecidos en el contrato de interventoría; de igual manera en el párrafo 3, determina que *los costos de la supervisión de la etapa de explotación comercial, los mismos serán equivalentes a una suma igual a cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes por mes... en todo caso el contrato de interventoría para la explotación deberá estar suscrito con una antelación de seis meses a la terminación de la etapa de construcción.*

Teniendo en cuenta que la remuneración a favor del concesionario establecida en la cláusula 8 del contrato de concesión, *“la remuneración del concesionario está constituida por la totalidad de los ingresos brutos obtenidos de la explotación*

<sup>30</sup> Respuesta de la entidad contraria a lo pactado en el Convenio.

<sup>31</sup> No se allegan soporte adicionales a los analizados en desarrollo de la auditoría

*comercial del hotel El Isleño y el centro de convenciones San Andrés, **menos el valor a pagar al interventor**, en los términos del presente contrato de concesión. Los recursos a que hace referencia la cláusula 66 no son de propiedad del concesionario.*

En este caso los recursos no ejecutados ascienden a \$125.8 millones, por el periodo comprendido entre el 1o. de octubre de 2013 y el 31 de diciembre de 2016, situación antieconómica para el estado configurándose en un posible detrimento en esta cuantía.

De igual manera se observa que el Ministerio no ha ejercido la labor de supervisión durante esta etapa, por lo cual su omisión ha propiciado que no se realice control y seguimiento algunas de las obligaciones del concesionario como es la de llevar para el Centro de Convenciones San Andrés y el Hotel El Isleño, una contabilidad totalmente independiente de la correspondiente a las demás actividades comerciales que permita realizar el seguimiento oportuno de la facturación y posterior liquidación de la contraprestación en los términos del contrato; desde el inicio la Contraloría requirió al Ministerio por el incumplimiento en la obligación del pago del predial que fue asumido por el Ministerio siendo obligación del concesionario, lo cual se convirtió en beneficio de auditoria, de igual manera requirió el pago de la contraprestación la cual no se inició de forma oportuna.

Si bien para el Isleño el concesionario lleva la contabilidad mediante centro de costos independiente, la rendición de informes que le compete realizar al concesionario no se ha cumplido en los términos de la cláusula 14 numerales VI y VII y cláusula 34 del contrato en mención sin que el Ministerio haya activado las multas descritas en el contrato, configurándose en presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del artículo 83 Ley 1474 de 2011.

### **Hallazgo No. 25 Entrega Hotel EL Isleño a FONTUR -Administrativo**

Este inmueble aún se encuentra registrado en Estados Financieros del MinCIT, sin embargo los ingresos percibidos por concepto de contraprestación son consignados en una cuenta bancaria a nombre de FONTUR, situación que evidencia falencias de gestión por parte de esta cartera, para dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio 137/2013, respecto de la entrega y transferencia<sup>32</sup> de titularidad bienes inmuebles con vocación turística al Patrimonio creado para su administración, explotación y/o venta.

---

<sup>32</sup> Quien lleva la titularidad asume los riesgos, lo argumentado por la entidad ratifica lo observado.

La entidad manifiesta:

*"(...) Teniendo en cuenta lo anterior el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aún tiene registrado el inmueble en los Estados Financieros, ya que no ha transferido la titularidad del inmueble, sino que le otorgó la facultad a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior –Fiducoldex, como vocera del Patrimonio Autónomo FONTUR para realizar la venta o la administración. (...)"*

Lo expuesto genera asunción de riesgos y compromisos que deben ser trasladados al administrador de estos bienes, y en este caso continuar con la responsabilidad definida en la CLAUSULA 12. ASIGNACIÓN ESPECÍFICA DE RIESGOS, en su numeral 12.2., en el que se establecen los RIESGOS QUE ASUME EL CONCEDENTE, compromiso que no ha sido delegado por parte del Ministerio al Patrimonio Autónomo FONTUR quien está percibiendo ingresos desde la vigencia 2014, los cuales a la fecha del presente informe ascienden a \$1.250 millones.

### **Hallazgo No. 26 Reuniones Comités Locales Organización de Playas - Administrativo**

Los Comités Locales para la Organización de las Playas<sup>33</sup>, contaban con un plazo máximo de seis meses para reunirse y desarrollar las funciones señaladas en el Decreto 1766 d 2013<sup>34</sup>, según la información allegada, presuntamente su cumplimiento en algunas playas inicio a partir de 2015, presentando inobservancia de la norma afectando la efectividad de la gestión misional.

De otra parte, en algunas de las actas allegadas, presentan inconsistencias de control interno tales como, documentos sin firmas ni relación de asistentes, en algunas relacionan temas tratados, más no aportes y/o intervenciones de cada autoridad asistente al comité.

---

<sup>33</sup> Artículo 5º. Ley 1766 de 2013

<sup>34</sup> Artículo 1º. INTEGRACIÓN DE LOS COMITÉS LOCALES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS PLAYAS: Los Comités Locales para la Organización de las Playas funcionarán en los Distritos y municipios donde existan playas aptas para la realización de actividades de aprovechamiento del tiempo libre por parte de las personas. Los Comités de que trata este artículo estarán integ estarán integrados así: 1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o a quien este designe. 2. El Capitán de Puerto, en representación de la Dirección General Marítima -DI MAR o quien el Director General Marítimo delegue. 3. El Alcalde Distrital o Municipal del respectivo Distrito o Municipio, quien podrá delegar su representación en el Secretario de Turismo o quien haga sus veces.

Atendiendo lo manifestado por la entidad en su respuesta, si bien a la Secretaría Técnica tiene funciones y responsabilidades, esto no exime al Ministerio como miembro de los Comités, revisar los documentos que refrenda y dar su conformidad y realizar seguimiento para garantizar el cumplimiento de las decisiones que se plasman en las mismas<sup>35</sup>.

### **Hallazgo No. 27 Comité Local Organización de Playas San Andrés - Administrativo**

Mediante artículo 12 de la Ley 1558 de 2012 se establece la obligatoriedad de crear Comités Locales para la Organización de las Playas, reglamentado con el Decreto 1766 de 2013, según el cual, entre otros, se deben adelantar mínimo dos (2) reuniones anuales y extraordinariamente las veces que lo ameriten<sup>36</sup>, *con el fin de revisar las condiciones de las playas y de recomendar las acciones que deban adoptar las entidades competentes respecto de las mismas, en procura de su organización y de la seguridad y bienestar de los usuarios*. El Ministerio allega un Acta de agosto de 2016 del Comité Local Organización de Playas, hecho que evidencia, posible inobservancia de la normatividad aplicable y reglamentaria, falencias de mecanismos de seguimiento y control por parte de las autoridades involucradas, más aun teniendo en cuenta que se trata de uno de los principales destinos turísticos del país y que afecta el óptimo cumplimiento de la Política Pública de Turismo en cabeza de esta cartera.

De otra parte, el documento allegado como Acta 001 de 2016 de Comité Local Organización de Playas<sup>37</sup>, no cumple con las formalidades de este tipo de documento público, no contiene logo y/o refrendación de personería jurídica de la entidad que lo emite, no se relacionan los asistentes, miembros del comité, temas a tratar, compromisos, no registra firmas, entre otros. No obstante, en su contenido se exponen un sinnúmero de situaciones e inconvenientes que ameritan atención, seguimiento y cumplimiento, situación que refleja falencias de mecanismos de control y calidad generando falta de confiabilidad y legalidad del documento y su contenido.

### **Hallazgo No. 28 PROCOLOMBIA – Supervisión Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

A través de Procolombia se ejecutan importantes recursos para atender dos de los ejes misionales del Ministerio sin que a la fecha se alleguen Informes de

---

<sup>35</sup> No allegan soporte adicionales a los analizados en desarrollo de la auditoría

<sup>36</sup> Artículo 6º. Decreto 1766 de 2013

<sup>37</sup> 8 de Agosto de 2016. No allegan soportes adicionales a los analizados en desarrollo de la auditoría.

supervisión de recursos entregados a Procolombia, y del estado actual de los convenios/contratos o escrituras. Se allegan relaciones de los recursos entregados, Actas de Junta Asesora, más no de su ejecución, seguimiento y cumplimiento, en atención a lo establecido en el artículos 83, 84 y 85 de la ley 1474 de 2011.

En 2016 para funcionamiento se transfirieron \$139.805 millones, por el rubro de donaciones \$1.400 millones, para la promoción turística internacional, a partir de 2014 se han trasladado cerca de \$13.862 millones.

*"(...) Los P.A. tienen dentro de su estructura una Junta Asesora, que en el caso específico de ProColombia está expresamente señalada en la ley 7 de 1991 y en su decreto reglamentario 2505 de 92 en la cual se establece quienes la conforman y sus funciones. El Ministro de Comercio, industria y Turismo es el que preside la Junta Asesora de ProColombia y por lo tanto desde dicha instancia se hace seguimiento a los recursos que el Ministerio transfiera a título de transferencias de capital asignados por el Ministerio de Hacienda para el desarrollo del objeto misional del P.A.(...)"*

Las funciones de la Junta Asesora, según la norma señalada por la administración, no guarda relación con lo observado.

Cabe destacar, que la nueva modalidad utilizada por el MinCIT, como es la de creación de Juntas Asesoras y Comités para reemplazar y ejercer la supervisión, en donde la misma debe ser técnica, jurídica y financiera para el control y seguimiento a los recursos públicos que son entregados vía convenios y/o contratos (Patrimonios Autónomos PTP-Bancóldex, UDCE- Bancóldex, PROCOLOMBIA-Fiducoldex, FONTUR<sup>38</sup>-Fiducoldex, entre otros), no lo exime de la obligación de ejercer la supervisión e interventoría en los términos del Estatuto Anticorrupción- Ley 1474 de 2011<sup>39</sup>.

Con lo anterior, se reitera lo manifestado en vigencias anteriores sobre las falencias de supervisión en la ejecución de los recursos ejecutados y administrados por terceros, adicional a la falta de procedimientos definidos para esta modalidad de contratación y transferencia de recursos, afectando la efectividad de los resultados institucionales y la efectividad, oportunidad y transparencia, en el logro de la política pública en cabeza de esta cartera.

Se presenta presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del artículos 83, 84 y 85 de la ley 1474 de 2011, así como las normas de austeridad del gasto.

---

<sup>38</sup> Orosí No. 18 Contrato 137/2013

<sup>39</sup> CAPITULO VII Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública

## 3.2. GESTIÓN DE LEGALIDAD

### 3.2.1. Macroproceso- Gestión Adquisición de Bienes y Servicios

Para la vigencia auditada la entidad suscribió 386 contratos por \$34.354.9 millones.

Se evaluó una muestra de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión por \$11.261.6 millones representado en 30 contratos, equivalente al 32% de su valor.

#### **Hallazgo No. 29 Planeación contrato 262 de 2016 -Administrativo- con presunta incidencia Disciplinaria**

El contrato No. 262 del 20 de mayo de 2016 se suscribe sin evaluar que al contratista en un contrato anterior (el No 10 de 2016) le fue aceptada una terminación anticipada por razones personales que le impidieron realizar el objeto del contrato (acta 29 de abril de 2016). Así mismo este contrato se suspende en dos oportunidades (15 de Julio y 12 de septiembre) y finalmente se da por terminado el 14 de Octubre por imposibilidad de ejecución por parte del contratista.

Lo anterior evidencia deficiencias en la evaluación de la capacidad y cumplimiento del proponente para la adjudicación y ejecución del contrato.

En consecuencia hay una presunta vulneración de los principios de la función administrativa previstos en el Artículo 209 de la Constitución Política.

## 3.3 GESTIÓN FINANCIERO, PRESUPUESTAL Y CONTABLE

### 3.3.1. Macroproceso Financiero y Contable

#### **Hallazgo No. 30. Patrimonios Autónomos - Administrativo-Disciplinario**

La subcuenta 192603 registra un saldo de \$128.653 millones que corresponde a los patrimonios autónomos formalizados con el convenio 375 de 2015 y al Patrimonio que administra el Hotel Nueva Granada. A esta cuenta, contablemente se reclasificaron los registros y saldos de los convenios 164, 187 y 199 de 2011. Aunque la oficina de contabilidad ha establecido un formato en Excel, (el cual se encuentra documentado en el SIG) para ejercer el control de los recursos, la

Entidad no ha implementado directrices contables que obedezcan al cumplimiento de esta última figura de patrimonios autónomos. Por lo anterior al igual que se observó en la auditoria de la vigencia anterior, la presentación contable no desagrega los dos patrimonios reflejando un solo saldo sin diferenciación alguna.

Reiterando lo observado en la vigencia anterior, El Ministerio no ha establecido procedimientos tanto para su control, como para la rendición de cuentas por parte de Bancóldex; por lo que no es posible diferenciar los recursos de los denominados patrimonios autónomos los cuales según normatividad de la superintendencia financiera y del convenio 375, se deben llevar por separado con el fin de realizar el análisis y control correspondiente.

Igualmente la Contaduría General de la Nación en su radicado No. 20162000000321 del 13 de enero de 2016 en respuesta a la consulta realizada en 2015, reconoce que en términos de la Ley 1753 de 2015, Bancóldex tiene la obligación de administrar los patrimonios autónomos bajo los estrictos y específicos lineamientos que le traza el Ministerio de Comercio, lineamientos que a la fecha no se han establecido, en consecuencia los recursos que se transfieran deben ingresar al patrimonio autónomo respectivo, de acuerdo con el programa al que se dirijan, instrucción que no ha sido definida por el Ministerio.

Atendiendo las cláusulas del convenio 375 de 2015 una de las responsabilidades del Ministerio es ejercer el control en la destinación de los recursos transferidos al banco para ser administrados en dos patrimonios autónomos, la falta de lineamientos y directrices por parte del Ministerio no permite ejercer este control.

De conformidad con la Ley 489 de 1998 Artículo 5 Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la Ley.

De igual forma el artículo 4° de la Ley 87 de 1993, relacionado con los elementos para el Sistema de Control Interno, expresa que —Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del Control Interno: (...) b) *Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;* (...) e) *Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos.*

Además la indefinición jurídica para la constitución de los patrimonios autónomos y la falta de procedimientos claros para rendición de cuentas y control contable sobre el manejo de los recursos, no garantizan la producción de información financiera que cumpla con las características fundamentales de confiabilidad ,

relevancia y representación fiel a que se refiere el Régimen de Contabilidad Pública.

Por las situaciones antes mencionadas los saldos reflejados en esta cuenta no cumplen con las condiciones de razonabilidad sobrestimando su saldo en cuantía de \$127.225 millones.

### **Hallazgo No. 31. Avalúos comerciales -Administrativo**

De los activos entregados en concesión, se observa que el Hotel el isleño no reporta valorización de las edificaciones, subestimando la cuenta 199977 Valorizaciones de otros activos, afectando en igual cuantía el patrimonio de la Entidad; situación que evidencia debilidades en las funciones de supervisión y mecanismos de control que permitan establecer una información fidedigna y confiable para la toma de decisiones.

Con relación al Hotel el Isleño la falta de valorización no permite que el Ministerio lleve el control de los activos a que tiene derecho cuando finalice el contrato de concesión y se activen las cláusulas de reversión del mismo.

De igual manera a los inmuebles de zonas francas recibidos por el Ministerio a finales de la vigencia 2015 no se les practicó avalúo comercial para la vigencia auditada.

En la subcuenta valorización de Inversiones en sociedades de economía mixta, Artesanías de Colombia y Cía. Hotelera Cartagena de Indias no presentan información de valorización con corte a diciembre 31 de 2016.

La Entidad debe tener en cuenta los requerimientos previstos por la Contaduría General de la Nación en materia de actualización del valor de los activos en atención a lo señalado en el párrafo 193 del Plan General de Contabilidad Pública vigente para la contabilidad del 2016, donde se establece que los activos reclasificados a la Cuenta 1920 Bienes Entregados a Terceros, están sometidos a los procesos de actualización que apliquen a los activos objeto de esa reclasificación.

Las anteriores situaciones subestiman el valor de los activos a cargo de la Entidad con impacto en el patrimonio, en cuantía indeterminada.

Dada la materialidad de las cifras dentro del balance la incertidumbre generalizada en la cuenta 1999 Valorizaciones incide en la razonabilidad de sus saldos en cuantía de \$555.245.9 millones, subestimando su valor en aproximadamente \$17.650.4 millones.

Lo anterior incumple la circular 060 de 2005 de la Contaduría General de la Nación.

### **Hallazgo No. 32. Bienes de uso público e histórico y cultural en construcción -Administrativo**

La cuenta (170505), se encuentra sobreestimada en cuantía de \$23.909,3 millones, valor que corresponde a los recursos transferidos por el Ministerio para la construcción de la primera fase del Parque de Flora y Fauna de Pereira transferidos a través de INFIPEREIRA; éstos continúan pendientes de legalizar por el Municipio, ya que como se informa en las notas a los estados financieros, *no tienen identificados plenamente los rubros de ejecución, y debido a que esta entidad territorial ha cambiado varias veces de Contador en el último año les ha sido dispendiosa la tarea de identificación de todas las partidas de inversión que corresponden a la construcción de la primera etapa del Parque, razón por la cual la contadora actual del Municipio de Pereira solicitó vía electrónica un poco más de tiempo para adelantar la conciliación de recursos que le corresponden a dicha construcción.*

Aunque la gestión contable ha sido oportuna la gestión de supervisión por parte del Ministerio muestra falencias poniendo en riesgo los recursos del presupuesto público, máxime cuando se señala que *"Se solicitó al supervisor del contrato el acta de liquidación y entrega de la obra para proceder a hacer el retiro de este valor del balance, pero su respuesta fue que todavía se encontraba en construcción la segunda etapa del parque, desconociendo el control oportuno que se debe ejercer sobre la ejecución de los recursos públicos.*

### **Hallazgo No. 33. Convenio 133 de 2012 SENA – Administrativo**

El convenio 133 de 2012 a diciembre 31 de 2016 presenta un saldo pendiente de consignar al tesoro por valor de \$580.5 millones, conforme a lo previsto en el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 (señala que a partir de la vigencia de esa ley, los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos que no se encuentren amparando obligaciones dos (2) años después de la fecha en la que se realizó el respectivo giro, serán reintegrados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de dicho término) y Decreto 2712 de 2014 art. 1 (*Las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que hayan recibido aportes de la Nación destinados a la ejecución de recursos a través de patrimonios autónomos, a partir de la vigencia de este decreto ordenarán a los administradores de los patrimonios autónomos, siempre que el contrato lo permita, el reintegro a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGCPTN), de los*

*saldos disponibles en dichos patrimonios que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad).*

En la respuesta la entidad manifiesta que se realizó la devolución al tesoro la suma de \$861.4 millones en marzo 30 de 2017; se evidencia en la correspondencia que la devolución no se realizó en el periodo, pese a que la supervisión la solicitó, por cuanto en el mismo Ministerio había dudas sobre si se debía consignar al SENA directamente o al Tesoro, cuando en las cláusulas del contrato se estableció plenamente que esta devolución se debía realizar al Tesoro, lo anterior denota debilidades de comunicación entre las áreas que no permiten que los objetivos se cumplan de manera oportuna.

#### **Hallazgo No. 34. Convenio 290 de 2016 – Artesanías de Colombia - Administrativo**

El Ministerio muestra como ejecutados los recursos del convenio 290 de 2016 celebrado entre el MinCIT y Artesanías de Colombia; sin embargo, de acuerdo con el informe de supervisión presenta una no conformidad relacionada con la ejecución de recursos financieros. Con el fin de determinar la correcta utilización de los recursos se solicitó mediante comunicación AMINCIT 009, *(Anexar informe financiero identificando, uno a uno, nombre del beneficiario, valor entregado, cuenta donde se le consignaron los recursos/o recibo de caja si la entrega se hizo en efectivo, fecha y concepto del desembolso con los anexos respectivos)*. Información que fue reportada y mediante la cual se pudo evidenciar que existe un saldo sin ejecutar que debió ser devuelto al tesoro a más tardar el 30 de marzo del año en curso.

Lo anterior de conformidad con la cláusula tercera del convenio, obligaciones de las partes, en su numeral 7 especifica que: *“en caso de que en el plazo de ejecución del convenio no se inviertan la totalidad de los aportes del Ministerio, Artesanías deberá consignar a favor del Tesoro los recursos no ejecutados junto con los rendimientos financieros de los mismos”*.

#### **Hallazgo No. 35. Convenio 082 de 2013 - Proimágenes -Administrativo**

De conformidad con el balance de prueba que soporta las transacciones efectuadas por el Fondo Fílmico en desarrollo del convenio en mención, presenta en la cuenta diferidos, que maneja los recursos entregados por el Ministerio, (Transferencias corrientes), un saldo de \$807.5 millones pendiente de legalizar, saldo que coincide con la cuenta de recursos entregados en administración del Ministerio; sin embargo, se observa que el Ministerio solo hasta el 2016 legalizó los recursos entregados y ejecutados durante vigencias anteriores por un valor de \$23.697 millones.

Si bien el procedimiento contable para la legalización se realizó conforme a la norma esta situación pone de manifiesto la falta de control por parte del Ministerio en la ejecución del convenio y falta de oportunidad del reconocimiento de estos gastos.

### **Hallazgo No.36- Convenio 179 de 2012 – Bancóldex -Administrativo**

La legalización de gastos del convenio 179 de 2012 correspondiente al primer trimestre de 2015 se realizó en febrero de 2016, afectando de manera global la cuenta de gastos de ejercicios anteriores por valor de \$993.2 millones. La práctica de legalizar tardíamente los recursos entregados en administración no permite establecer la razonabilidad de las cifras presentadas en la cuenta de recursos entregados en administración, lo que evidencia falta de mecanismos de control interno que permitan el flujo de información oportuna entre las áreas responsables del proceso, desconociendo las características cualitativas de la información contable pública que en su conjunto buscan que ella sea una representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas en un periodo determinado.

#### **3.3.2. Macroproceso Presupuestal:**

### **Hallazgo No. 37. Cuentas por Pagar -Administrativo**

El Ministerio apropió recursos por \$137.689.3 millones, para adicionar el contrato de fiducia con Procolombia, quedando en cuentas por pagar un valor de \$4.713 millones; dentro de los soportes de pago se adiciona el acta número 183 del 4 de mayo de 2010 de la Junta Asesora del fideicomiso de “Proexport” donde se aprobó adicionar la suma de \$4.327,9 millones, aprobados por la junta de licitaciones el 19 de marzo de 2010 y no el total de recursos que el Ministerio ha girado a partir de esa fecha.

Los datos de esta acta soportan además las adiciones realizadas con escrituras 1625 por \$310.6 millones y 5518 por \$405 millones valores que quedaron en cuentas por pagar. Por lo anterior los documentos que soportan estos pagos no corresponden con el valor girado desde el 2010 a la fecha. Documentos que no son idóneos, pues no se puede determinar cuál fue el valor acordado en junta directiva del Fideicomiso; lo anterior demuestra debilidades de control interno al interior del Ministerio en el giro de los recursos e incumplimiento de requisitos legales para soportar las cuentas por pagar.

De otra parte se evidencian las siguientes situaciones:

Mediante reporte de compromiso presupuestal número 37316 del 15 de febrero que soporta las obligaciones a favor de Proexport por la escritura 164, establece un plan de 11 pagos durante la vigencia, sin embargo se observa que se emite una sola cuenta de cobro por la totalidad de los recursos a transferir y esta soporta todas las obligaciones generadas, es así como a diciembre queda pendiente un valor a pagar de \$4.713 millones y la cuenta de cobro que lo soporta es por \$137.689 millones.

Las obligaciones 471116, 472316 y 472816 a favor del Patrimonio Autónomo fideicomiso de Proexport soportada con las escrituras 1625, 5518 y 164 de 2016, no cuentan con el soporte de certificación de pago de prestaciones sociales.

Las escrituras que soportan los desembolsos realizados a Procolombia no establecen plazos, ni productos entregables para soportar la ejecución de los recursos, por consiguiente el traslado de recursos se realiza sin que medie un documento que indique la ejecución de estos recursos con el fin de que el Ministerio realice el control sobre los proyectos que por Ley le corresponde.

La obligación 473616 a favor de Bancóldex para transferencia de recursos para líneas de crédito mediante convenio 259 de 2015, no registra constancia de pago de parafiscales, certificación bancaria, la cuenta de cobro se realiza por el total del otrosí, y no por el valor de la cuenta por pagar.

Igual situación se presentan en las Obligaciones 474716, 475116 y 495216 a favor de Bancóldex para transferencia de recursos mediante convenio 375 de 2015, no registra constancia de pago de parafiscales, certificación bancaria, no anexan Resolución por \$1.100 millones como de la Obligación 475016.

De las Obligaciones 221216, 177216 a favor de FONTUR para transferencia de recursos mediante convenio 137 de 2013, no contiene constancia de pago de parafiscales, certificación bancaria, no anexan otrosí que respalda obligación 221216 por \$49.855 millones como de la Obligación 475016 la cuenta de cobro se realiza por valor diferente, y no por el valor de la cuenta por pagar.

La Cuenta por Pagar es por \$60.000 millones, allegan Obligación 173016 por \$30.000 no contiene constancia de pago de parafiscales, certificación bancaria, no anexan CDP, CRP, por el total de las Cuentas por pagar, ni CDP Obligación 173016.

La obligación 479216 y 481916 a favor de Artesanías de Colombia S.A. Mediante convenio 290 de 2016, no contiene certificación bancaria, la cuenta de cobro se realiza por valor diferente a la cuenta por pagar en la obligación 481916. Soportes en Fotocopias.

Lo anterior refleja falencias de mecanismos de control interno y desorden administrativo que afecta el soporte idóneo de los desembolsos de los recursos.

### **Hallazgo No. 38 Reservas Presupuestales -Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

A 31 de diciembre de 2016 el Ministerio constituye Reservas Presupuestales por \$8.128.1 millones, correspondiente a saldo pendiente de transferir según Otrosí #3 suscrito el 15 de marzo de 2016 del Convenio Interadministrativo 259 de 2015.

La reserva así constituida no obedece a hechos de fuerza mayor o imprevisibles y adicional el convenio no tiene por objeto directo e inmediato el desarrollo de la apropiación, se trata de un convenio interadministrativo para administración de recursos, los cuales no comprometen las apropiaciones presupuestales correspondientes a los recursos entregados en administración.

Por lo anterior se inobserva el Inciso segundo Artículo 89 Estatuto Orgánico de Presupuesto y Numeral 5 literal i) Circular Externa 43 de 2008 Min Hacienda-Reservas Presupuestales y Vigencias Futuras.

Adicional, el monto de la Reserva constituida corresponde al 3% del valor apropiado por Funcionamiento, superando el 2% permitido (Artículo 2o. el Decreto 1957 de 2007 y Artículo 78 Decreto 111 de 1996)

Las situaciones descritas generan riesgos de sanciones por parte del Ministerio de Hacienda que afectarían las asignaciones presupuestales para esta cartera, y constituyen una presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 39. Plataforma de Servicios - Seguimiento o Ejecución Presupuestal – SEP –Administrativo.**

El Ministerio, dentro de la Plataforma de Servicios, cuenta con una herramienta tecnológica diseñada para el seguimiento a la ejecución del presupuesto, específicamente "*Seguimiento y Control a Proyectos de Inversión*"; la cual no contiene la información respectiva, dado que se evidencia que, no obstante reportarse información correspondiente a la vigencia 2016, no se encuentra evidencia de seguimiento y control; adicionalmente, al consultar la opción

“*Seleccionar el Periodo Correspondiente*” muestra únicamente las vigencias 2011 y 2012.

La entidad manifiesta:

*“(...) la Oficina Asesora de Planeación Sectorial con el fin de contar con instrumentos adicionales que permitan de una manera más detallada llevar el control presupuestal articulado con las demás herramientas de planeación sectorial, viene trabajando en conjunto con la OSI en la re-estructuración de la herramienta SEP, sobre la cual a lo largo de la vigencia 2016 y 2017 se han venido desarrollando ajustes con el fin de que sea un instrumento útil para la gestión de las dependencias y entidades del sector. (...)”*

Hecho que ratifica lo observado, dado que si bien se están tomando acciones de mejoramiento, se observan falencias de gestión por parte de los responsables de dichos procesos, reportando falta de optimización de recursos puestos a disposición de los funcionarios, así como desgaste administrativo y del talento humano, al diseñar y desarrollar aplicaciones que no son aprovechados para mejorar procesos.

Si bien, el Ministerio señala:

*“(...) Vale la pena señalar que el desarrollo de este aplicativo se encuentra entre las acciones del **plan de mejoramiento planteado a la contraloría en la vigencia 2016** que se dejó expresada en la actividad “M1(H05-V2015) Articular las herramientas de planeación en un sistema que pueda ser consultado por los actores interesados en y del sector”, y que su respectivo seguimiento refleja los avances que se han tenido en esta herramienta y su articulación con los demás instrumentos de la planeación cuya fecha de finalización tal y como se mencionó es el **31 de julio de 2017(...)**”*

Es evidente que esta acción surge como consecuencia de hallazgos relacionados con los *registros de Planes Operativos en el aplicativo Evaluación por Resultados-Reporte de Cumplimiento*, situación que difiere de la presentada en esta oportunidad, razón por la cual no se desvirtúa lo observado.

#### **Hallazgo No. 40. Procedimientos Anteproyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Mincomercio y Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo del Sector y Trámites Presupuestales -Administrativo**

Procedimientos actualizados a Junio y Julio de 2016 respectivamente, sin embargo a la fecha del presente informe, en cada proceso se identifica un único riesgo, así: para el Anteproyecto de Presupuesto, *riesgo R17- Deficiencias en la Programación Presupuestal*, para el procedimiento de Trámites Presupuestales

se identifica el riesgo R18- *No aprobación de las solicitudes de modificación al presupuesto*. En ninguno de los dos casos se establecen y/o definen controles.<sup>40</sup>

La anterior situación, reporta falencias de mecanismos de control que garanticen la toma de acciones preventivas, detectivas y/o correctivas en caso de materializarse los riesgos identificados, considerando la relevancia de los procedimientos que afectan el quehacer organizacional, tratándose de actividades requeridas para proyectar y gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos misionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Mincomercio y el Sector, adicional a aquellas actividades necesarias para realizar trámites presupuestales que afecten las apropiaciones presupuestales o el uso de estas, para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social de acuerdo con las competencias<sup>41</sup>.

#### **Hallazgo No. 41. Anteproyecto de Presupuesto -Administrativo**

El Presupuesto de Inversión apropiado a diciembre de 2016 versus el Anteproyecto de Inversión para la misma vigencia, presentó significativas variaciones respecto de lo inicialmente programado. Si bien esta dinámica es parte del proceso, se observa que de las proyecciones pretendidas inicialmente para la ejecución de los diferentes Proyectos de Inversión, el presupuesto autorizado por el Ministerio de Hacienda, reporta asignaciones inferiores a lo solicitado, es decir hasta un 67% de lo inicialmente programado y solicitado.

Tal es el caso, entre otros, de los Proyectos : *IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD A TRAVÉS DE LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD A NIVEL NACIONAL, IMPLEMENTACIÓN ACCIONES QUE CONTRIBUYAN AL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD NACIONAL, APOYO A LA POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL EN COLOMBIA, APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 A NIVEL NACIONAL*, a los cuales finalmente les fue asignando el 4%, 8%, 13%, 16% de lo solicitado, respectivamente, situación que refleja falencias de planeación y programación de los recursos y proyectos a ejecutar y genera riesgos que afectan el cumplimiento de los objetivos sectoriales y políticas públicas en cabeza del Ministerio<sup>42</sup>.

#### **Hallazgo No. 42. Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo –Administrativo.**

Se presentan falencias en el cumplimiento de las características del Presupuesto de Mediano Plazo como incluir únicamente gastos cuya ejecución de

---

<sup>40</sup> Acciones de mejoramientos adelantadas en desarrollo del proceso auditor.

<sup>41</sup> No allegan Anexo mencionado.

<sup>42</sup>Ibidem

compromisos, sea la entrega de bienes y/o prestación de servicios, dentro de la respectiva vigencia fiscal, en atención a que cerca del 92% son ejecutados por terceros, de los cuales el 72% corresponde a Transferencias de Capital e Inversión, recursos que si bien son trasladados a terceros dentro de la vigencia<sup>43</sup>, su ejecución real y efectiva no ocurre dentro de la misma, por lo que no se cumple el principio de *la entrega de bienes y/o prestación de servicios, dentro de la respectiva vigencia fiscal*.

La entidad manifiesta:

*“(...) La ley 80 de 1993 introduce la figura de los encargos fiduciarios y fiducia publica como instrumentos para la ejecución de contratos estatales siempre y cuando normativamente estén autorizados. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene a su disposición, patrimonios autónomos para la ejecución de recursos, principalmente cuando se identifican que las acciones a desarrollar demandan de un tiempo mayor al de la vigencia fiscal para su cumplimiento. (...)”*

Si bien se ejecutan bajo la figura de Patrimonios Autónomos, no se desvirtúa lo observado, dado que no reportan cabal cumplimiento de lo recomendado por la Oficina de Planeación en su oficio de solicitud de requerimientos a las diferentes áreas del MinCIT, en concordancia con lo establecido en la Ley 819 de 2003, respecto de la proyección para el periodo 2016-2019, es decir, contar con un Presupuesto que obedezca a una planificación plurianual, que contenga un Plan Financiero, con indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto, de modo que permita conocer el horizonte de los proyectos registrados en fichas BPIN – DNP<sup>44</sup>.

Lo anterior refleja falencias de planeación y programación presupuestal afectando un adecuado análisis de impactos, que den cuenta de la oportunidad y eficacia de los resultados de la gestión sectorial.

### **Hallazgo No. 43 Ejecución Física de Proyectos -Administrativo**

---

<sup>43</sup> Adicional a Falencias de cumplimiento del Artículo 149. Administración eficiente de recursos públicos. Ley 1753 de 2015

<sup>44</sup> Para que el MPMP pueda ser una herramienta efectiva y exitosa, es importante que los responsables de las instituciones lo asimilen, se apropien de él, formulen y lo apliquen para mejorar el proceso de elaboración y gestión de un presupuesto consistente, eficiente y que fortalezca la coherencia entre políticas y gasto en aras de mejorar la transparencia fiscal y monitoreo de la rendición de cuentas de los servidores públicos.

A la fecha de preparación y presentación del Anteproyecto de Presupuesto 2016 – Marzo 2015, algunos proyectos que reportan ejecuciones físicas y financieras inferiores al 70%, son nuevamente incluidos en el anteproyecto de presupuesto para asignación de recursos a ejecutarse durante 2016. Es el caso de los proyectos: *Aplicación y Convergencia hacia Estándares Internacionales de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información a nivel Nacional, Implantación y Difusión de un Nuevo Sistema de Contabilidad con Referente Internacional a Nivel Nacional, Implementación Acciones que contribuyan al Mejoramiento de la Productividad y Competitividad Nacional, reporte del 0% Asistencia Técnica para el Convenio de Cooperación entre Colombia y Suiza para Fortalecer las Cadenas Productivas de Valor, Nacional, Apoyo para incrementar la Productividad de la Economía Departamental en sectores diferentes a la Industria Petrolera. Arauca, Arauca, Orinoquía.*

La solicitud recursos para proyectos de inversión que reportan bajos niveles de ejecución tanto física como financiera, es reiterativa vigencia a vigencia, en algunos casos por montos superiores a los realmente apropiados y ejecutados durante la vigencia inmediatamente anterior<sup>45</sup>, situación que genera incertidumbre sobre estudios de necesidades reales y más aún, sobre los resultados esperados y obtenidos, afectando la eficiencia de la administración y la efectividad de las políticas públicas del sector productividad, industria, comercio exterior y turismo.

#### **Hallazgo No. 44 Información Fichas BPIN -Administrativo**

Las fichas BPIN<sup>46</sup> no reportan a cabalidad la información referente a Cadena de Valor Esquema Financiero Metas de Producto (BIS) Metas de Gestión Regionalización Anexos Beneficiarios, Metas de Gestión, Indicador Peso Meta, Avance, Cumplimiento, Fuentes de Financiación y Evolución 2016 no coinciden los valores.

En algunos casos, el monto de los recursos solicitados no coinciden con las cifras definidas en las Ficha BPIN para la vigencia solicitada, es el caso del Esquema Financiero de proyectos como *Implementación Acciones que contribuyan al Mejoramiento de la Productividad y Competitividad Nacional, Implementación de la Estrategia de Innovación Empresarial a nivel Nacional, y Apoyo para el Diseño Construcción y Dotación del Centro de Eventos y Exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico, Asistencia a la Promoción Turística a Nivel Nacional*<sup>47</sup>, entre otros.

---

<sup>45</sup> Fuente de Información Ficha BPIN ultima actualización Febrero y Marzo de 2016 Vigentes para la fecha de solicitud de Presupuesto 2016 y soportes del mismo.

<sup>46</sup> *Ibíd.* Los pantallazos enviados en el oficio de respuesta, no coinciden con la información reportada en la página oficial del DNP [www.spi.gov.co](http://www.spi.gov.co) consultada por el Ente de control. No desvirtúan lo observado.

<sup>47</sup> Adicionalmente, Fuentes de Financiación y Evolución 2016 no coinciden los valores. Ficha BPIN 2016

La entidad argumenta:

*"(...) El aplicativo SUIFP, desde donde se administran las fichas BPIN, cuenta con una serie de filtros de calidad que impiden que los proyectos de inversión sean remitidos con inconsistencias como la señalada en el informe de la CGR. (...)" Subrayado nuestro.*

Ratifica lo observado, respecto de la falta de actualización de la información contenida en las ficha BPIN<sup>48</sup>, teniendo en cuenta que el aplicativo SUIF es desde donde se administran las fichas BPIN. (Subrayado nuestro)

Se reportan falencias de una adecuada actualización de información en las fuentes definidas para los proyectos de inversión nacional, generando incertidumbre sobre la confiabilidad y calidad de la misma.

#### **Hallazgo No. 45 Programación Presupuestal Proyectos de Inversión- Anteproyecto -Administrativo-Disciplinario**

Se incluyen dentro del Presupuesto de Inversión Proyectos que no habían sido tenidos en cuenta para el Anteproyecto, no se incluyeron dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones para 2016, tampoco se encontraban registrados previamente<sup>49</sup> en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del DNP - BPIN, como es el caso de los proyectos: *Implementación de la Estrategia de Innovación Empresarial a nivel Nacional por \$2.065.0 millones y Apoyo para el Diseño Construcción y Dotación del Centro de Eventos y Exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico por \$60.000.0 millones* que representaron el 34% de los recursos apropiados por concepto de Inversión.

A 31 de diciembre de 2016, quedan en Cuentas por Pagar \$60.000.0 millones, monto correspondiente al Proyecto de Barranquilla, en tanto que los recursos del proyecto Implementación de la Estrategia de Innovación Empresarial a nivel Nacional por \$2.065.0 millones, fue transferido el 100% por el Ministerio vía Resolución a Bancóldex y se ejecutaron únicamente \$250 millones, durante la vigencia.

La respuesta de la entidad ratifica lo observado:

*"(...) En cuanto al proyecto "Apoyo para el diseño construcción y dotación del centro de eventos y exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico", efectivamente no fue incluido en el POAI por cuanto no se tenía previsto efectuar nuevos*

<sup>48</sup> Fichas BPIN 2015 Y 2016 [www.spi.gov.co](http://www.spi.gov.co)

<sup>49</sup> Decreto 2844 de 2010 Artículo 19. **Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.** El Plan Operativo Anual de Inversiones, se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente decreto.

aportes ya que la cuota de inversión para turismo solo alcanzaba para financiar los siguientes proyectos...

Luego cuando el Ministerio de Hacienda presenta el anteproyecto de presupuesto anual al Congreso este en el uso de sus facultades incrementa la cuota de inversión en \$60.000 millones destinados a la terminación del proyecto "Apoyo para el diseño construcción y dotación del centro de eventos y exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico" los cuales fueron asignados en el proyecto "Asistencia a la promoción y competitividad turística a nivel nacional" pasando de \$55.805.190.095 a \$115.805.190.095.(...)"

Lo anterior, refleja falencias de planeación y programación presupuestal y se inobserva los artículos 16 y 19 Capítulo IV del Decreto 2844 de 2010, "Programación Presupuestal de los Proyectos de Inversión Pública", situación que pone en riesgo la oportunidad y eficacia en la ejecución presupuestal y no permite contar con un Presupuesto Orientado a Resultados que permita mejorar el uso e impacto de los recursos públicos en tiempo real<sup>50</sup>.

#### **Hallazgo No. 46 Traslado Presupuestal - Contracrédito Proyectos de Inversión -Administrativo**

Mediante Decreto 2550 de 2015 por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación, incluye el proyecto *Asistencia a la Promoción Turística a Nivel Nacional* con recursos hasta por \$115.805,2 millones de los cuales \$30.000,0 millones son bajo el Recurso 13 Crédito Externo-Previa Autorización. Mediante Resolución 0159 del 25 de enero de 2016, se efectúa un traslado en el Presupuesto de Inversión, para el proyecto *Apoyo para el Diseño Construcción y Dotación del Centro de Eventos y Exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico* por \$60.000,0 millones<sup>51</sup>, representando el 52% de los recursos autorizados para el proyecto inicial.

Llama la atención que dentro de la información de las fichas BPIN actualizadas a diciembre de 2016, si bien se incluye el valor de \$115.805,2 millones para el proyecto *Asistencia a la Promoción Turística a Nivel Nacional*, no se incluye dentro de sus objetivos, específicamente el de "Mejorar la infraestructura turística a nivel nacional" tampoco en el ítem *Regionalización de Recursos* se reportan recursos para ser ejecutados a través de este proyecto de infraestructura denominado *Apoyo para el Diseño Construcción y Dotación del Centro de Eventos y Exposiciones Puerta de Oro en Barranquilla Departamento del Atlántico*.

---

<sup>50</sup> No allegan anexos

<sup>51</sup> \$30.000 millones Recursos Corrientes \$30.000,0 millones Crédito Externo Previa Autorización.

La entidad en su oficio de respuesta, reporta un pantallazo cuya información no coincide con la reportada en la ficha BPIN publicada en la página oficial del DNP [www.spi.dnp.gov.co](http://www.spi.dnp.gov.co) a la fecha del presente informe. Adicionalmente anexa Ficha EBI que reporta fecha Última Modificación: 2016-02-11 - 11.02.53 en tanto que la ficha BPIN analizada por la GCR reporta fecha Última Modificación: 2016-10-14 - 18.10.04, la información de estas dos versiones difiere entre sí.

Por lo anterior, se genera incertidumbre sobre la veracidad de la información publicada en medios oficiales y la reportada por la administración en su respuesta; adicional a la inobservancia del principio de *Especialización*<sup>52</sup>, causadas como resultado de falencias de planeación<sup>53</sup> y programación de los recursos que por concepto de inversión se requieren para el eficiente cumplimiento de la gestión institucional.

#### **Hallazgo No. 47. Autorización Recurso 13 CONFIS –Administrativo**

Dentro de la información suministrada no se encuentra soporte del trámite de autorización ante CONFIS en atención a lo establecido en el MANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL- Modificaciones y Autorizaciones al Gasto de Inversión del Presupuesto General de la Nación Numeral 7.2 y demás normas concordantes<sup>54</sup>, en relación con la apropiación de \$30.000.0 millones identificado bajo Recurso 13 Crédito Externo Previa Autorización. Adicionalmente se genera incertidumbre sobre la necesidad de acudir a deuda externa para continuar financiando un proyecto que inicio en la vigencia 2010 y que a 2014 se habían apropiado \$49.000 millones y para 2016 se asignan \$60.000 millones, equivalente al 122%.adicional de lo girado en 5 años, generando un compromiso con costos adicionales reflejando falencias en la planeación y definición de cronogramas que sustenten la fecha de finalización del proyecto.

---

<sup>52</sup> Decreto 111 de 1996 II. De los principios del sistema presupuestal Artículo 18. **Especialización.** Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3º).

<sup>53</sup> Decreto 111 de 1996 II. De los principios del sistema presupuestal Artículo 13. **Planificación.** El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º).

<sup>54</sup> Decreto 1068 de 2015 ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2. **Empréstitos externos de la nación.** La celebración de contratos de empréstito externo a nombre de la Nación, requerirá: a) Autorización para iniciar gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con: 1. Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES; y 2. Concepto de la Comisión de Crédito Público si el empréstito tiene plazo superior a un año. b) Autorización para suscribir el contrato impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la minuta definitiva del mismo. (Art. 8 Decreto 2681 de 1993).

### **Hallazgo No. 48. Transferencias de Capital –Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

Dentro del presupuesto Transferencias de Capital, el Ministerio destina recursos hasta por \$198.428.5 millones, que no cumplen con la finalidad definida dentro del Decreto 2550 de 2015<sup>55</sup> *Artículo 39* numeral 4. “(...) **Transferencias de capital. Corresponde a aportes a órganos y entidades para gastos de capital y la capitalización del ente receptor (...)**”, situación que no es coherente con la finalidad para la cual se apropian los recursos, conociendo que éstos son amparados por Convenios cuyos objetivos son específicos para el cumplimiento de políticas públicas en cabeza de esta cartera, lo que genera posibles riesgos de desviaciones y demoras para el logro oportuno y eficaz en el cumplimiento de los fines del estado<sup>56</sup>.

### **Hallazgo No. 49. Soporte legal de Transferencias de Capital a BANCÓLDEX - Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

Si bien mediante artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, se establece:

*“(...) Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Unidad de Desarrollo e Innovación. Unifíquense en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial, creados por las Leyes 590 de 2000 y Ley 1450 de 2011. Este patrimonio autónomo, se regirá por normas de derecho privado, y será administrado por el Banco de Comercio Exterior S.A. (Bancóldex), de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno nacional a través de la política pública que para el efecto defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (...)”<sup>57</sup>*

La base normativa argumentada por el Ministerio para sustentar la asignación de los recursos para las Transferencias de Capital reporta falta de actualización de acuerdo con los cambios normativos vigentes a la fecha de la solicitud de los

<sup>55</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos

<sup>56</sup> La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado

<sup>57</sup> Artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 “ Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:

1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por las entidades nacionales, territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.
3. Donaciones.
4. Recursos de cooperación nacional o internacional.
5. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.
6. Las utilidades del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del CONPES.
7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

mismos, evidenciándose falta de coherencia en la aplicación de directrices para la eficiente administración de los recursos públicos en cabeza de este Ministerio.

Es el caso de las Transferencias a Bancóldex, que representan cerca del 30% de este rubro, Transferencia de Capital que a su vez participan con el 58% del total de recursos del Ministerio, tenemos:

- 1) Transferencia de recursos a Bancóldex con destino al Programa Unidad De Desarrollo e Innovación. Artículo 46 de la Ley 1450<sup>58</sup> de 2011 y 113 de la Ley 795 de 2003<sup>59</sup> por \$28.528.120.000

Esta unidad no existe como tal responde al Convenio 164/2011 no vigente.

- 2) Transferencia de recursos a Bancóldex con destino a la Modernización Empresarial. Artículo 2 de la Ley 1450 de 2011<sup>60</sup> y 113 de la Ley 795 de 2003 por \$28.495.367.039

La norma referenciada no responde a las finalidades allí plasmadas.

Si bien el inciso 2 del artículo 267: Vigencias y derogatorias de la Ley 1753 de 2015 cita:

*"(...) Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. (...)"*

---

<sup>58</sup> **Ley 1450 d 2011 Artículo 46. Financiación unidad de desarrollo Bancóldex.** El Gobierno Nacional, previa instrucción sobre su distribución a la Nación por el CONPES, podrá destinar recursos de las utilidades del Banco de Comercio Exterior – Bancóldex, para el diseño, montaje y funcionamiento de una Unidad de Desarrollo y para la estructuración e implementación de proyectos y programas identificados por dicha unidad. Tales recursos se manejarán a través de un sistema de manejo separado de cuentas que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo. Bancóldex administrará dichos recursos a través de una cuenta de orden.

<sup>59</sup> **Ley 795 de 2003 Artículo 113** Adiciónese el siguiente inciso al numeral 3 del artículo 279 del Estatuto Orgánico del Sistema financiero.

"No obstante, si como consecuencia de un proceso de fusión, cesión de activos, pasivos y contratos, adquisición u organización se hace necesario, el objeto del Banco se ampliará a las operaciones de la entidad que además de éste participe en el respectivo proceso, si a ello hay lugar. En consecuencia podrá realizar operaciones de redescuento para financiar la industria nacional."

<sup>60</sup> **Ley 1450 de 2011 Artículo 2°.** Parte integrante de esta ley. Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.

En el Parágrafo primero de la Cláusula Segunda del Convenio 375/2015 se establece:

*"(...) BANCÓLDEX mantendrá a disposición del MINISTERIO la información histórica de los recursos girados y ejecutados por la UNIDAD DE DESARROLLO E INNOVACIÓN y EL FONDO DE MODERNIZACIÓN PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Convenio. Así mismo BANCÓLDEX realizará los registros contables correspondientes con el fin de reflejar la unificación de los patrimonios autónomos establecidos en el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 con corte a 31 de julio de 2015. (...)"*

Ratificado en el Considerando No.7. *"(...) Que de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 se unifican los patrimonio autónomos de la Unidad de Desarrollo e Innovación y el Fondo de Modernización para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en un solo patrimonio autónomo denominado Unidad de Crecimiento y Gestión Empresarial. (...)"*<sup>61</sup>

Por lo anterior se genera incertidumbre sobre las bases normativas aplicadas para la apropiación de recursos orientados a la ejecución de los objetivos sectoriales en cabeza del Ministerio de Comercio Industria y Turismo

### 3.4 EVALUACIÓN SISTEMA CONTROL INTERNO.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por Ministerio de Comercio Industria y Turismo, la calificación obtenida fue 1,779 puntos, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Con deficiencias".

Los aspectos más significativos son:

#### **Hallazgo No. 50 Evaluación Sistema de Control Interno – Administrativo**

Se observan falencias del Sistema de Control, debido principalmente a las siguientes situaciones:

- El Ministerio cuenta con una herramienta institucional denominada ISOLUCION, aplicativo en el cual registran los Macroprocesos, procesos y procedimientos que responden al Sistema Integrado de Gestión. Se presentan falencias de diseño y aplicación de procesos y procedimientos para actividades y labores ajustados a los cambios del quehacer organizacional, como es el caso de la administración y ejecución de recursos a través de terceros, desde

---

<sup>61</sup> La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado

el momento en que se reciben, se trasladan, el respectivo seguimiento, monitoreo y verificación de la óptima y eficaz ejecución de los mismos, en cumplimiento del objetivo de cada programa y/o proyecto.

Lo argumentado por la entidad responde, de una parte a algunas actividades incluidas dentro del proceso financiero y no a un procedimiento específico para esta actividad por medio de la cual se ejecuta cerca del 74% de los recursos del MinCIT.

En el procedimiento relacionado para Interventoría y Supervisión, no se encuentra la inclusión respecto de la modalidad de supervisión conjunta (MinCIT-Contratista)<sup>62</sup> a través de Comités y Juntas Asesoras, en concordancia con los lineamientos normativos para el ejercicio de supervisión que aplica a todo ejecutor de recursos públicos.

- Se observan falencias en el cumplimiento de la Circular del 10 de marzo de 2015, en la que se establecen los roles y procedimientos para el trámite de proyectos a ser apoyados con recursos del FONTUR, concordantes con los planes estratégicos y programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Falta de oportunidad en la implementación de acciones que faciliten, fortalezcan y permitan la ejecución eficiente de los recursos destinados al sector turístico a través del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, por lo anterior aún no ha sido actualizado en el Sistema ISolución, situación aplicable a los demás entes que administran recursos del Ministerio.

Lo anterior evidencia falencias de identificación, diseño y aplicación de mapas de riesgos y de los respectivos controles, en tiempo real a cerca del 74% de los recursos apropiados por el MinCIT ya que estos se ejecutan mediante patrimonios autónomos.

- La generalidad de los procesos identifica un único riesgo orientado a falencias, debilidades e incumplimientos del mismo proceso a saber: Asesoría Capacitación y Asistencia Técnica, Investigaciones e Imposición de Sanciones a Prestadores De Servicios Turísticos, Convenios de Competitividad Turística, entre otros.
- Se reitera lo observado en vigencias anteriores respecto de los procesos<sup>63</sup>, que identifican como controles los mismos procesos, los cuales corresponden al “debe ser” inobservando uno de los requisitos esenciales del Sistema “(…)

---

<sup>62</sup> Patrimonios Autónomos-Terceros que Administran Recursos

<sup>63</sup> Verificado en las Pruebas de Recorrido realizadas, por las diferentes líneas de auditoría



*identificar y diseñar, con la participación de todos los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generan un impacto considerable en la satisfacción de necesidades y expectativas de calidad de sus usuarios, en las materias y funciones que le competen.(...)"*, lo que afecta el mejoramiento continuo, como consecuencia de falencias en actualización y ajustes de los mismos.

- Existen procesos que no incluyen actividades básicas y previas a las registradas en la versión publicada, reflejando falencias de información de los mismos que permitan su adecuada aplicación y seguimiento. Es el caso del proceso Secretaria Técnica Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) correspondiente al Macroproceso de Fomento y Promoción
- No hay un procedimiento para el seguimiento a los recursos transferidos mediante resoluciones. Además no hay claridad en cuanto a cómo se debe hacer el seguimiento a la ejecución, toda vez que se presentan como ejecutados presupuestalmente al momento de transferirlos, no presentan indicadores de la ejecución y el impacto generado con su ejecución.

#### Ejecución y cierre del presupuesto

- La entidad cuenta con dos procedimientos, el procedimiento de elaboración del plan anual de adquisiciones código: BS-PR-017 vigente a partir de 23/Oct/2015 que lo describe en 4 actividades y dos controles; estos controles apuntan a los riesgos de debilidades en la planeación contractual, no se retroalimentan con las áreas solamente se reciben y consolidan de acuerdo con el presupuesto.
- El anteproyecto de presupuesto se describe en el procedimiento Código PE-PR-004 vigente a partir del 30 de junio de 2016 fecha en la cual se actualizó de conformidad con los lineamientos de la nueva jefatura de planeación. Se describe en 8 actividades que fueron ampliadas e incluyen desde la elaboración, registro y envío del anteproyecto de presupuesto al Ministerio de hacienda, consolidar y presentar propuesta presupuestal de mediano plazo del sector, comunicar decreto ya aprobado el presupuesto, actualizar la información por proyectos en el SUIFP.
- Enuncian un solo riesgo que corresponde también a la deficiencia en planeación con incidencia leve, sin embargo dada las proporciones en las modificaciones presupuestales para la vigencia 2016 fue alto.

#### Reconocimiento y revelación de los Estados Contables y Financieros

- Los informes de supervisión se elaboran por el profesional asignado de acuerdo a su perfil, sin que contengan los componentes técnico, jurídico y financiero necesarios para la correcta evaluación, este informe previsto para alimentar la información contable no es oportuno por lo cual la información contable se origina directamente de la contabilidad de los patrimonios antes del informe de supervisión. Como se mencionó en la vigencia anterior, esta información que se hace para trámites gerenciales no se reconoce como insumo para el proceso contable.
- El procedimiento asociado a control y seguimiento de Recursos Entregados en Administración sigue desactualizado con las directrices impartidas por la CGN para el registro adecuado de los recursos entregados en virtud de la Ley 1753 de 2015; recursos que para la vigencia auditada se giraron a través del convenio 375 de 2015 el cual establece las obligaciones de las partes vinculadas para la transferencia de recursos a través de resolución. (Radicado CGN 20162000000321).
- De conformidad con el mismo concepto de la CGN los llamados patrimonios autónomos que se crean con el convenio 375-2015 deben rendir cuenta a la CGN, lo cual para la vigencia 2016 no se efectuó, por lo que el Ministerio debe registrar los movimientos contables dentro de sus estados financieros con el fin de no perder el control de los recursos que se manejan en ellos.
- Las carpetas contentivas de los documentos soporte del Anteproyecto de Presupuesto y Modificaciones presentan debilidades en su contenido, dado que no ofrecen información suficiente y clara que permita su efectivo análisis. Si bien la entidad registra soportes en el SUIFP, la misma no en todos los casos coincide con la reportada en las fichas BPIN, como es el caso del Proyecto de Inversión Asistencia a la Competitividad y Promoción Turística.
- No reportan cabal cumplimiento de la proyección de los proyectos de inversión para el periodo 2016-2019, de modo que coincida con el horizonte de los proyectos registrado en fichas BPIN – DNP.

### 3.5 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

#### **Hallazgo No. 51. Seguimiento al Plan de Mejoramiento -Administrativo.**

Una vez analizado el cumplimiento del Plan de Mejoramiento con corte a 31 de mayo de 2017, se observan 61 metas a cumplir; en la evaluación efectuada se

verificó un cumplimiento del 78% con una efectividad del 44%, reiterándose para la presente vigencia algunas situaciones:

**CUMPLIDAS NO EFECTIVAS, REITERATIVAS – A INCLUIR NUEVAMENTE EN PLAN DE MEJORAMIENTO**

**H.1-V2015 SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2014-2018 EN SINERGIA,**

Si bien se cumplió la meta, acorde con los hallazgos de la auditoría vigencia 2015, el gobierno no definió indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en sinergia, que permitieran hacer seguimiento a nivel país, al objetivo propuesto en materia de productividad, sofisticación y diversificación del aparato productivo como son la mejora de la eficiencia del sector productivo y/o de los trabajadores, la complejidad de lo producido, importado y exportado por el país, o la diversificación de origen, destino y de productos comerciados. Así las cosas, aunque se cumplan las metas planteadas el país seguirá con déficits de competitividad, lo que impactará sobre el desarrollo económico y la calidad de vida de la población.

**H06-V2015. REPORTE EVALUACIÓN POR RESULTADO**

Si bien se realizaron ajustes, los mismos no contemplaron el reporte de recursos asignados para lograr los objetivos trazados, se observa que no se identifican los proyectos a través de los cuales se ejecutarán las actividades, así como tampoco reflejan los recursos financieros y el avance físico aplicados a los mismos. Circunstancia que no permite identificar, de primera mano y en tiempo real, el nivel de ejecución financiera de cada uno de los proyectos.

**"HD19-V2015. PERIODICIDAD DE REUNIONES CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR**

Acción de mejoramiento incompleta. Se presenta propuesta, más no se define su aprobación, quedando sin definir la periodicidad de las reuniones de este Consejo, razón por la cual no se evidencia su efectividad.

**H7-V2015, RESULTADOS DE GESTIÓN CONVENIO 150-2013 (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria)**

La acción de mejoramiento quedo así: "(...) Establecer *lineamientos que permitan determinar todas las variables (tiempos, recursos, requisitos, etc.) que intervienen en la ejecución de los recursos que se ejecutan a través de terceros.* (...)"

Instructivo: LINEAMIENTOS DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO PARA CRÉDITOS EXTERNOS QUE SE CONTRATEN A TRAVÉS DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL, reflejando falencias de establecimiento de acciones de mejoramiento institucionales, dado que se define el instructivo exclusivamente para el Viceministerio de Desarrollo Empresarial, hecho que genera incertidumbre sobre la aplicación de este instructivo a nivel ministerial, es decir, las demás dependencias y/o Viceministerios que hacen parte de esta cartera y que también son susceptibles de acceder a esta modalidad de financiación internacional.

H07-V2015, H09V-2015, H13-V2015, HD16-V2015H39-V2015 H40-V2015 y H41V2015

De estos hallazgos, si bien se cumplen las metas, no han sido totalmente efectivas, en consecuencia, continúan.

En ejecución, con vencimiento 2017

H3-V2015, H5-V2015, H7-V2015, HD25-V2015

Hallazgos no incluidos en la Matriz del Plan de Mejoramiento

H3 -V2015, H11- V2015, H14- V2015, H17- V2015, H20- V2015, H25- V2015, HD26- V2015 H39- V2015,

No cumplidas y/o reprogramadas para 2017

HD10-V2015, H11-V2015, H12-V2015, H14-V2015, H17-V2015, HD25-V2015

Lo anterior determina deficiencias frente a la efectividad del Plan de Mejoramiento con corte a 31 de diciembre de 2016, la gestión se ve impactada por la calidad y pertinencia de las acciones y metas programadas, debido a que no en todos los casos, se orientan a la eliminación y/o mitigación de la causa de las situaciones detectadas y comunicadas, reiterándose vigencia a vigencia algunas como las descritas en el cuerpo del presente informe, hecho evidencia falencias para el mejoramiento continuo afectando los resultados de la gestión.

**ANEXO 1**  
**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO - CONSOLIDADO**  
**BALANCE GENERAL**  
**AL 31 DICIEMBRE DE 2016**  
(Cifras en miles de pesos)

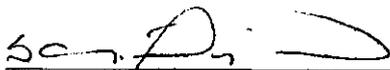
Código	ACTIVO	Periodo		Código	PASIVO	Periodo	
		Actual	Anterior			Actual	Anterior
	<b>CORRIENTE</b>	<b>\$</b>	<b>\$</b>		<b>\$</b>	<b>\$</b>	
11 Efectivo	1.597.791	1.113.574.585	4.253.102	24 Cuentas por pagar	175.592.146	176.588.299	144.066.575
12 Inversiones	782.549	782.549	28.209.943	25 Obligaciones laborales	2.600.849	5.533.039	272.880
13 Rentas por cobrar	31.429.682	28.209.943	78.203.735	26 Otros bonos y títulos emitidos	23.280.834	28.595.775	28.595.775
14 Deudores	114.985.081	78.203.735	207.036	29 Otros pasivos			
15 Inventarios			95.246	<b>NO CORRIENTE</b>	<b>1.120.701.958</b>	<b>1.057.148.457</b>	<b>1.057.148.457</b>
19 Otros activos				27 Pasivos estimados	1.120.701.958	1.057.148.457	
<b>NO CORRIENTE</b>	<b>2.460.839.938</b>	<b>2.404.894.892</b>		<b>PATRIMONIO</b>			
12 Inversiones	1.384.577.856	1.359.300.957	3 Hacienda pública	1.312.485.426	1.286.752.722	1.286.752.722	
14 Deudores	14.643.809	133.508.989	32 Patrimonio institucional	1.312.485.426	1.286.752.722	1.286.752.722	
16 Propiedades, planta y equipo	46.809.870	46.389.183	Diferencia en SUIF 1 año 2010				
17 Bienes de beneficio y uso público	23.095.970	23.909.270					
19 Otros activos	880.019.339	891.586.483					
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>2.608.279.530</b>	<b>2.516.469.478</b>		<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>2.608.279.530</b>	<b>2.516.469.478</b>	
<b>8 CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>				<b>9 CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>			
81 Derechos contingentes	10.822.758	9.557.820	91 Responsabilidades contingentes	459.188.375	777.402.293		
82 Deudoras fiscales	2.525.747	51.330.800	93 Acreedoras fiscales	335.459	590.500		
83 Deudoras de control			95 Acreedoras de control	459.524.134	776.082.293		
89 Deudoras por contra (cp)	32.458.536	60.886.622	Acreedoras por contra (dp)				

FIRMA DELEGADA DEL REPRESENTANTE LEGAL  
RESOLUCION No. 749 DE 2006  
NOMBRE: SANTIAGO ANDRES MARROQUIN VELANDIA  
SECRETARIO GENERAL

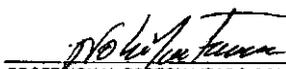
PROFESIONAL ESPECIALIZADO CON FUNCIONES DE CONTADOR DEL MINCI  
NOMBRE: NICHORA AMIGSA VALENZUELA MARTINEZ  
C.C. 19.113 - T

Anexo No. 3  
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO - CONSOLIDADO  
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL  
AL 31 DICIEMBRE DE 2016  
(Cifras en miles de pesos)

Código Cuentas	Periodo Actual	Periodo anterior
	\$	\$
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>		
	<b>486.270.432</b>	<b>514.040.173</b>
41 Ingresos fiscales	169.997.093	154.877.927
42 Venta de bienes	-	-
43 Venta de servicios	132.150	70.174
44 Transferencias	-	-
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	484.231.018	511.895.936
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	168.089.829	152.803.864
<b>COSTO DE VENTAS</b>		
62 Costo de ventas de bienes y servicios	-	-
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>		
	<b>617.489.735</b>	<b>784.870.391</b>
51 De administración	156.761.601	146.302.289
52 De operación	315.923.510	379.292.463
53 Provisiones, agotamiento, amortización	136.198.481	249.957.342
54 Transferencias	8.494.105	9.153.120
55 Gasto público social	112.038	165.177
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>		
	<b>- 131.219.303</b>	<b>- 270.830.218</b>
<b>OTROS INGRESOS</b>		
48 Otros ingresos	237.403.066	214.910.100
<b>OTROS GASTOS</b>		
58 Otros gastos	82.017.261	71.757.220
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>		
	<b>24.166.502</b>	<b>127.677.338</b>



FIRMA DELEGADA DEL REPRESENTANTE LEGAL  
RESOLUCION No. 2649 DE 2006  
NOMBRE: SANTIAGO ANDRES MARROQUIN VELANDIA  
SECRETARIO GENERAL



PROFESIONAL ESPECIALIZADO CON FUNCIONES DE CONTADORA DEL MINCI  
NOMBRE: NOHORA AHIGSA MARTINEZ MARTINEZ  
T.P. 19.163 - T

**Anexo 2 RELACIÓN DE HALLAZGOS, AUDITORIA MINCIT 2016.**

No.	Hallazgo	Connotación			
		A	D	F	P
1	Cumplimiento de las metas del PND bajo responsabilidad del Mincomercio en la vigencia 2016 y avance del cuatrienio. Administrativo	X			
2	Plan Indicativo 2015-2018 MinCIT Administrativo	X			
3	Resultados Indicadores- SINERGIA Administrativo	X			
4	Deficiencias en la Gestión- Programa de Transformación Productiva	X			
5	Convocatoria 702-2016	X			
6	Ejecución de recursos y cumplimiento de metas-Programa de Transformación Productiva.	X			
7	Uso de los recursos – Programa de Transformación Productiva	X			
8	Pérdida de recursos por revocatoria Resolución.	X			
9	Diferencial cambiario	X			
10	Convocatoria UGCE- NIIF004-2015	X	X		
11	Informes Contrato de Cofinanciación No. DCP-130	X			
12	Ejecución Recursos Resolución 331 de 2016	X			
13	PTP Recursos resoluciones convenio 375	X			
14	PTP Recursos Sector Lácteo	X			
15	Planes Operativos Soportes e Información PTP-PROCOLOMBIA-OTROS	X			
16	Información Fichas BPIN – EBI	X			
17	Convenio 137/2013 Proyectos de Inversión Infraestructura Turística	X	X		
18	Convenio de Cooperación 354 de 2013 Modificaciones Control Recursos	X	X		
19	Convenio de Cooperación 275/2012 – Modificaciones	X	X		
20	Justificación asignación Recursos por \$60.000 millones	X	X		
21	Otrosí 9 Versus Informe de Supervisión de Febrero de 2017	X			
22	Reportes Ejecución Presupuestal Actas de Comité de Turismo 2016	X			
23	Cumplimiento del Convenio	X			
24	Contrato de Interventoría	X	X	X	
25	Entrega Hotel EL Isleño a FONTUR	X			
26	Reuniones Comités Locales Organización de Playas	X			
27	Comité Local Organización de Playas San Andrés	X			
28	PROCOLOMBIA – Supervisión	X	X		
29	Planeación contrato 262 de 2016	X	X		
30	Patrimonios Autónomos	X	X		

31	Avalúos comerciales	X			
32	Bienes de uso público e histórico y cultural en construcción	X			
33	Convenio 133 de 2012 SENA	X			
34	Convenio 290 de 2016 – Artesanías de Colombia	X			
35	Convenio 082 de 2013 - Proimágenes	X			
36	Convenio 179 de 2012 – Bancóldex	X			
37	Cuentas por Pagar	X			
38	Reservas Presupuestales	X	X		
39	Plataforma de Servicios - Seguimiento o Ejecución Presupuestal – SEP	X			
40	Procedimientos Anteproyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Mincomercio y Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo del Sector y Trámites Presupuestales	X			
41	Anteproyecto de Presupuesto	X			
42	Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo	X			
43	Ejecución Física de Proyectos	X			
44	Información Fichas BPIN	X			
45	Programación Presupuestal Proyectos de Inversión-Anteproyecto	X	X		
46	Traslado Presupuestal - Contracrédito Proyectos de Inversión	X			
47	Autorización Recurso 13 CONFIS	X			
48	Transferencias de Capital	X	X		
49	Soporte legal de Transferencias de Capital a BANCÓLDEX	X	X		
50	Evaluación Sistema de Control Interno	X			
51	Seguimiento al Plan de Mejoramiento	X			
	<b>TOTAL HALLAZGOS</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>0</b>