

**REVISIÓN DE EFECTIVIDAD ACCIONES PLAN DE MEJORAMIENTO
AUDITORIA INTERNA AL PROYECTO DE INVERSIÓN APOYO A LA
PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA LEY 1101 DE 2006 –2018**

107-34,14

OFICINA DE CONTROL INTERNO

**LEIDY MONJE ROSERO
AUDITOR DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO**

DICIEMBRE 2021

INTRODUCCIÓN.

Al verificar la información contenida en el balance de acciones de mejora generado a partir de evaluaciones, auditorías y/o seguimientos realizados por la OCI, se observó que el Despacho del Viceministerio de Turismo aparece como responsable de las siguientes acciones: **18-123, 18-125, 18-126, 18-127.**

A continuación, se presenta el informe de las auditorías internas de revisión de la efectividad realizadas a las cuatro (4) acciones que fueron reportadas como cumplidas y con tiempo de maduración superior a tres (3) meses.

DESARROLLO DE LOS TEMAS

Durante la auditoría interna de revisión de la efectividad, el auditor desarrolló las siguientes actividades:

Conocimiento del plan de mejoramiento formulado.

Verificación del cumplimiento de las acciones que conforman el plan de mejoramiento.

Realización de prueba sustantivas con el propósito de que la situación evidenciada no se haya vuelto a presentar, determinando el estado final del plan de mejoramiento.

La auditoría interna de revisión de la efectividad realizada por el auditor Leidy Monje Rosero, tuvo como resultado final la declaración de cuatro (4) acciones de mejora como cerradas ya que contribuyeron a subsanar las situaciones detectadas en los Hallazgos u observaciones establecidas en el informe de auditoría de la vigencia 2018.

Los resultados de las revisiones se presentan a continuación.

RESULTADOS DE LA AUDITORIA

Acción de Mejora 18-123: Originada a partir de la auditoría interna al Proyecto de Inversión en la vigencia 2018.

La situación identificada fue la siguiente:

“Observación No. 7 Se observó que en la Circular del 10 de marzo de 2015 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Manual de Destinación de Recursos y de Presentación de Proyectos de Fontur establecen actividades que son ejecutadas de manera coordinada entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el patrimonio autónomo, las cuales no tienen relación con las funciones contenidas en los Decretos de Estructura de la Entidad, ni en las resoluciones de creación de Grupos de Trabajo.

De igual forma el Modelo Integrado de Gestión en su Política 3.2.1.1 de Fortalecimiento organizacional, señala que, “si se trata de entidades de la rama ejecutiva, la estructura se debe formalizar de acuerdo con el marco normativo que rige para el orden nacional o territorial, y las demás disposiciones que regulan temas asociados a la estructura, tales como plantas de personal, manuales de funciones y sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos”. De igual forma define que “se deben identificar los procesos necesarios para la prestación del servicio y la adecuada gestión, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos de valor identificadas en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y de Planeación (es posible agrupar procesos afines en macro procesos)”.

La acción propuesta fue la siguiente:

“Documento que contemple la propuesta normativa de creación de la Dirección de infraestructura Turística en el MinCit, con el fin de llevarla a los procesos de rediseño que se están llevando a cabo en el MinCit liderados por Secretaría General”.

Entregable:

Documento de propuesta.

Para verificar la eficacia de la acción, se solicitó informar mediante memorando de la Oficina de Control Interno ODCI-2021-000226, las actividades que se han adelantado desde el equipo de infraestructura turística en el Despacho del Viceministerio de Turismo, para que todas las funciones del equipo sean formalmente consideradas en la modificación del Decreto de Estructura del Ministerio (Decreto 210 de 2003) que se ha estado trabajando en la actual vigencia. Mediante memorando interno radicado DDVDT-2021-000225, el asesor de infraestructura turística del Despacho del Viceministro informó que:

“Actualmente el Viceministerio de turismo está en trámite de aprobación de una propuesta de rediseño de la estructura y funciones, donde se crea la el grupo de Infraestructura y Conectividad adscrito a la Dirección de Gobernanza y Destinos Inteligentes. La mencionada propuesta se encuentra en estudio de la OAPS”.

De igual forma, el Asesor de infraestructura adjuntó la propuesta de reestructuración del Viceministerio de Turismo – Rediseño MinCIT y la revisión de funciones de dependencias del Viceministerio de Turismo

(excel). En la propuesta de reestructuración del Viceministerio de Turismo, se identificó la función de “Brindar asistencia técnica y apoyar la formulación, estructuración, gestión, evaluación y seguimiento de los proyectos de infraestructura turística”, bajo la Dirección de Gobernanza y Destinos inteligentes, la cual se propone como una nueva dependencia del Viceministerio en el rediseño que viene adelantando la entidad. De otro lado se identificó que en la revisión de funciones del Decreto 210 de 2003, se incorporó la función mencionada para la dependencia propuesta.

Teniendo en cuenta los esfuerzos del viceministerio por revisar y crear una nueva estructura organizacional en su interior, donde el ciclo de los proyectos de infraestructura es contemplado desde sus actividades de formulación hasta las de evaluación y seguimiento, se establece que la acción ha sido eficaz, y se procede a cerrar la acción 18-123.

Acción de Mejora 18-125: Originada a partir de la auditoría interna al Proyecto de Inversión en la vigencia 2018.

La situación identificada fue la siguiente:

Observación No. 9. Durante la revisión del cumplimiento de las responsabilidades que tenía el Ministerio de Comercio Industria Turismo en el Convenio Marco Interadministrativo 232 de 2011 para la restauración del Teatro de Santa Marta, se observó que a cargo de la supervisión se encontraba la responsabilidad de: “Verificar la ejecución y cumplimiento del presente convenio, exigir el cumplimiento del mismo, solicitar a las partes la información y documentos que considere necesarios en relación con el desarrollo del mismo y formular las recomendaciones necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del convenio” así mismo, el Ministerio tiene definida en el artículo 8 del Decreto 2785 de 2006, la función de: “11. Coordinar la ejecución de los recursos fiscales contratados con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y supervisar los contratos de administración y ejecución de recursos fiscales y parafiscales celebrados con el consorcio administrador del Fondo de Promoción Turística”; de igual forma la labor de seguimiento realizada en la supervisión del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 con el cual se administra el Patrimonio Autónomo de Fontur, es una labor fundamental en el seguimiento de los proyectos de infraestructura, financiados con recursos aportados por la Entidad al patrimonio; dicho seguimiento debió generar pronunciamientos de fondo y formales por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de manera oportuna y preventiva sobre Fontur y el Ministerio de Cultura, ante las situaciones presentadas frente a los diseños y rediseños del Teatro de Santa Marta que afectaron el Convenio FNT-273 de 2012 al ser objeto de ajustes en su duración en diferentes ocasiones, de acuerdo con los informes de supervisión de Fontur:

- *Frente a los compromisos del Convenio 232 de 2011 a título del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, se celebraron los contratos FPT-035 de 2012 de Consultoría Solve Global of Engineer and Architecture y FTP- 036-2012 de interventoría, para realizar la actualización de los diseños existentes del Teatro.*
- *El 23 de abril de 2013, en reunión realizada con en la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura con presencia del Viceministerio de Turismo, Consultoría e Interventoría de Fontur y Fonade, el Ministerio de Cultura argumentó razones de aforo y funcionalidad y recomendó ampliar el Teatro y hacer los cambios correspondientes.*
- *El 30 de abril del 2014, el proceso de selección para adelantar la consultoría fue adjudicado por FONTUR a la firma KGR Proyectos con un plazo de cinco (5) meses.*
- *El 9 de marzo de 2015 se entregaron los rediseños a Fontur, pero el Ministerio de Cultura nuevamente hizo requerimientos que se debían atender por parte de la consultoría contratada por Fontur.*
- *El 21 de abril de 2015, después de la expedición de la resolución de aprobación del diseño del Teatro No. 0626 por parte de Mincultura, se hicieron nuevamente 42 observaciones del Ministerio de Cultura a los estudios y diseños.*

- Solo hasta que Fontur ejecutó los ajustes a los diseños iniciales solicitados por el Ministerio de Cultura, el 1 de septiembre de 2015, se suscribió el Acta de Inicio del convenio No. 212085 por el cual “Fonade se compromete con el administrador (Consortio Alianza Turística – Fondo de Promoción Turística) a Ejecutar la Gerencia Integral del Proyecto de Restauración del Teatro de Santa Marta” por un plazo de 21 meses, hasta el 1 de junio de 2017.
- En 2016 no se avanza considerablemente en la obra.
- En Octubre de 2017, la interventoría manifestó: “La falta de contar con unos diseños correctos y completos no ha permitido que la ejecución de las obras haya avanzado con un ritmo apropiado que permita facturar mensualmente lo programado. Teniendo en cuenta que esta situación persiste, no se considera pertinente prorrogar, el contrato hasta tanto no se tengan los rediseños del proyecto en planos construibles, debidamente aprobados y actualizados en curaduría...” por lo tanto ratifica la solicitud de suspensión”...
- En octubre de 2017 se informa a Mincultura los porcentajes de ejecución de la obra y los altos costos en la evacuación de aguas para construir la cimentación de la platea y los costos que representaría construir los camerinos y la caja escénica en los niveles diseñados. Teniendo en cuenta lo anterior, Mincultura acepta la elaboración de los rediseños.
- El 16 de diciembre de 2017, Fonade suspende la obra por la necesidad de realizar los rediseños y modificar los niveles de la caja escénica.
- El 21 de marzo de 2018, el contratista de Obra TSM expone las razones por las cuales los diseños existentes son inviables financieramente y reitera la necesidad de subir los niveles del proyecto.
- El 6 de junio de 2018. Se establecieron por parte de Fontur, Fonade y los contratistas, los compromisos correspondientes y se acordó un cronograma de trabajo para continuar con los trámites de terminación anticipada, cesión de la contratación derivada y liquidación del convenio No. 212085.

Lo anterior, genera riesgos operativos y financieros por debilidades en el seguimiento para atender y recomendar de manera oportuna y eficaz las acciones a seguir, más aún cuando se observa que durante 6 años no fue posible subsanar las debilidades encontradas en los diseños del Teatro de Santa Marta debido a los múltiples ajustes realizados a los mismos y la falta de claridad en el resultado requerido con la obra, así como la inversión efectuada en los contratos realizados para el ajuste de los diseños sobre los cuales no hubo definición mientras estuvo vigente el Convenio FTP-273 de 2012 suscrito con FONADE.

La acción propuesta fue la siguiente:

“Fortalecer labores de supervisión de lo contratos y convenios que se suscriben en el Ministerio”.

Entregable:

“Acta de capacitación con el grupo de contratos del Mincit de las responsabilidades en la supervisión y las consecuencias, para así planear el refuerzo de las mismas”.

De acuerdo con información reportada en la vigencia 2019, la capacitación fue realizada a varios supervisores y equipos de trabajo del viceministerio de turismo en los que se incluyeron los colaboradores que hacen parte del equipo de infraestructura turística cumpliendo con la acción propuesta.

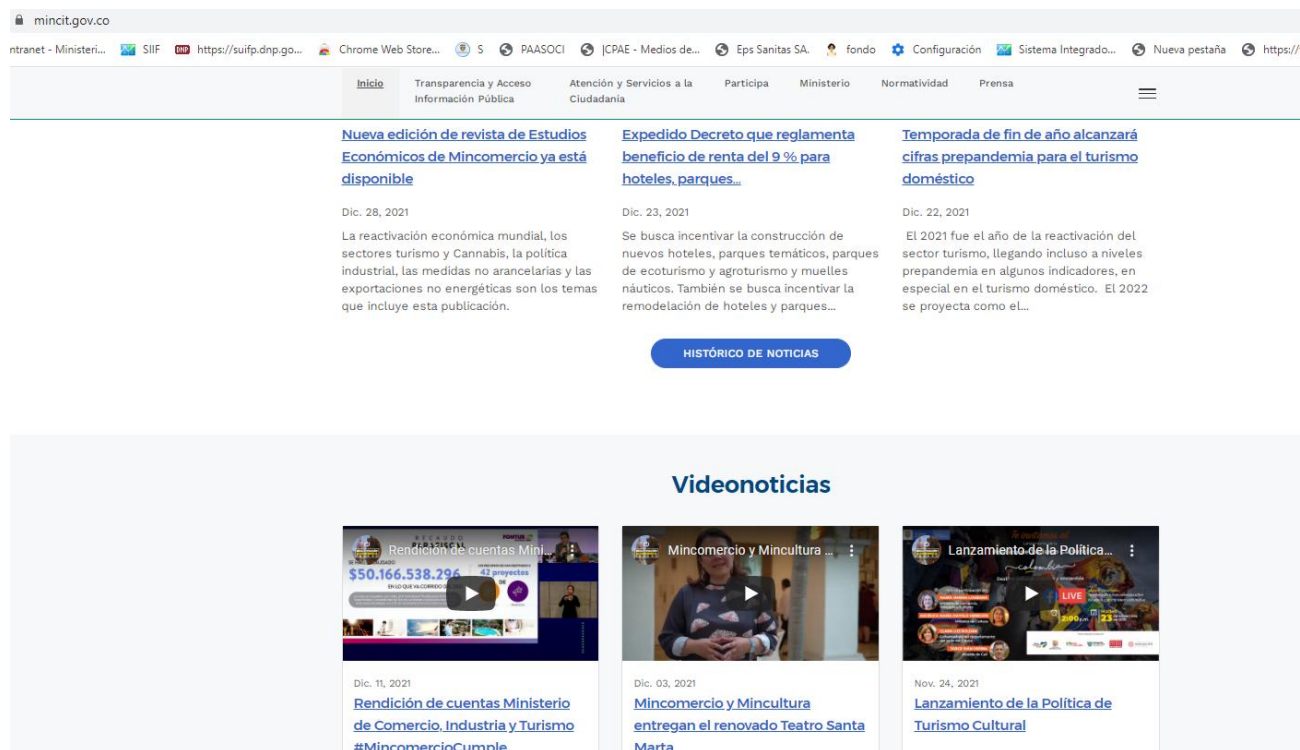
Para verificar la efectividad de la acción, se observó, según información suministrada por el asesor de infraestructura turística que, en la propuesta de las funciones de las dependencias del Viceministerio de Turismo, se incluyen dos (2) funciones específicas orientadas a fortalecer labores de seguimiento a los proyectos de infraestructura, es así como para asegurar el seguimiento a estos proyectos se contempló dentro de los contratos de prestación de servicios No. 140, 291 y 080 de 2021 que se tienen en el equipo de trabajo de infraestructura, una obligación orientada a realizar el seguimiento a los proyectos, obligación que fue constatada por esta auditoría.

A manera de ejemplo se tiene que en el contrato No. 140 de la vigencia 2021 se propusieron las siguientes obligaciones específicas:

1. Documento con la relación de las revisiones realizadas a los proyectos de infraestructura turística. Mensual.
2. Actas de reuniones de acompañamiento en la revisión técnica de los proyectos de infraestructura turística presentados por las entidades públicas o privadas. MENSUAL
3. Documento con la relación de los conceptos emitidos sobre los proyectos de infraestructura. Trimestral.
4. Matriz de seguimiento técnico de los proyectos, planes y programas de infraestructura turística ejecutados por el Fondo Nacional de Turismo. MENSUAL.

De otra parte, se evidenció la entrega del Teatro de Santa Marta restaurado, por parte del Ministerio de Comercio Industria Turismo, el Fondo Nacional de Turismo FONTUR y el Ministerio de Cultura, finalizando con esta actividad, la cual se recibió por la interventoría el 15 de septiembre de 2021; la noticia fue divulgada por el Ministerio tal como se observa en el siguiente link:

https://www.youtube.com/embed/S6m1wPw_hY



The screenshot shows the official website of the Ministry of Commerce, Industry and Tourism (Mincomercio). The top navigation bar includes links for Inicio, Transparencia y Acceso a la Información Pública, Atención y Servicios a la Ciudadanía, Participa, Ministerio, Normatividad, and Prensa. Below the navigation bar, there are three featured news articles:

- Nueva edición de revista de Estudios Económicos de Mincomercio ya está disponible** (Dic. 28, 2021). The article discusses the global economic reactivation, tourism, and cannabis, as well as industrial policies and energy exports.
- Expedido Decreto que reglamenta beneficio de renta del 9 % para hoteles, parques...** (Dic. 23, 2021). The article mentions incentives for the construction of new hotels, thematic parks, ecotourism, and agrotourism.
- Temporada de fin de año alcanzará cifras prepandemia para el turismo doméstico** (Dic. 22, 2021). The article notes that 2021 was the year of tourism sector reactivation, reaching pre-pandemic levels in some indicators.

Below the news articles is a button labeled "HISTÓRICO DE NOTICIAS". At the bottom of the screenshot, there is a section titled "Videonoticias" featuring three video thumbnails:

- Rendición de cuentas Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** (Dic. 11, 2021). The video shows a presentation of the ministry's performance.
- Mincomercio y Mincultura entregan el renovado Teatro Santa Marta** (Dic. 03, 2021). The video shows the handover of the renovated Santa Marta Theater.
- Lanzamiento de la Política de Turismo Cultural** (Nov. 24, 2021). The video shows the launch of the cultural tourism policy.

Por todo lo anterior, es factible establecer que la acción de mejora fue eficaz y adicionalmente fue efectiva dada la implementación de mecanismos de control complementarios, para el seguimiento y control de la generalidad de los proyectos de infraestructura; es así como se cierra la Acción No. 18-125.

Acción de Mejora 18-126: Originada a partir de la auditoría interna al Proyecto de Inversión en la vigencia 2018.

La situación identificada fue la siguiente:

Observación No. 10.

Durante la revisión de los Informes de Supervisión de Fontur relacionados con el Teatro de Santa Marta se observó que el 6 de junio de 2018 se establecieron por parte de Fontur, Fonade y los contratistas, los compromisos de las Entidades (Fonade – Fontur) y un cronograma de trabajo para continuar con los trámites de terminación anticipada, cesión de la contratación derivada y liquidación del convenio No. 212085; adicional a lo anterior, se observó que el nivel de avance físico logrado por el convenio fue del 27,03% frente a un desembolso del 70% de los recursos. Teniendo en cuenta el nivel de avance físico tan bajo observado y que la cesión del contrato de obra No. 2152166 a Fontur se produjo el 27 de julio de 2018, se genera incertidumbre sobre la fecha de finalización de la Fase I del proyecto y como consecuencia sobre la fecha de finalización de la Fase II, lo que podría generar riesgos financieros y reputacionales para el Ministerio, pues se trata de una obra que se ha intentado ejecutar en un periodo de cinco años con un avance del 27%, pues las obras se encuentran suspendidas desde el 16 de diciembre de 2017, pese a la disponibilidad de los recursos para su finalización, situación que podría afectar la reputación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y traer responsabilidades de diferente orden en relación con los desembolsos realizado.

La acción propuesta fue la siguiente:

Elaboración de un documento de evidencias de cumplimiento de acciones de apoyo técnico interno de los proyectos.

Entregable:

1 Documento de evidencias de cumplimiento de acciones

Para confirmar la eficacia de la acción, se observó su cumplimiento a partir del “documento de evidencias de cumplimiento de las acciones de apoyo técnico interno” que fue entregado por el asesor de infraestructura turística que se encontraba laborando para el día 29 de enero de la vigencia 2021.

De otro lado, para establecer la efectividad de la acción se indagó en el mes de noviembre al presente asesor de infraestructura turística sobre la realización de visitas para establecer el estado del proyecto de restauración del Teatro de Santa Marta, informando mediante memorando radicado DDVDT-2021-000225 lo siguiente:

“Desde el área de infraestructura del Viceministerio de Turismo, se realizó una visita de seguimiento a la obra el 23 de julio de 2021. Adicionalmente, se participó continuamente en las mesas técnicas de monitoreo y control del proyecto. Actualmente, se encuentra terminada la obra de RESTAURACIÓN DE TEATRO SANTA MARTA, la cual se recibió por la interventoría el 15 de septiembre de 2021.”

Se adjuntó el acta de recibo a satisfacción y entrega de obra de Fontur y Mincultura del 15 de septiembre. Es de anotar que la noticia de la entrega del teatro restaurado fue divulgada por el Ministerio tal como se observa en el siguiente link: https://www.youtube.com/embed/S6m1wPw_-hY

Por otro lado, se adjuntó el acta de liquidación del convenio de gerencia de proyectos FPT – 273 -2012 de Fiducoldex vocero del Patrimonio de Fontur y FONADE y el informe del proceso judicial presentado por FONTUR en contra de Enterritorio antiguamente FONADE. El P.A. FONTUR adelantó los trámites de selección y contratación de la firma de abogados ESGUERRA ASESORES JURIDICOS S.A.S., con el fin de adelantar todas las actuaciones necesarias para llevar a cabo el diseño de la estrategia jurídica que fuere más conveniente a los intereses del fideicomiso, y para que en consecuencia asumiera la defensa jurídica pre-judicial y/o judicial, en relación con las situaciones anómalas acaecidas en el Convenio FPT-273 de 2012. Según el informe aportado, el 28 de julio de 2021 se elaboró informe secretarial sobre las actuaciones pendientes por el magistrado, entre las que se encuentran: la admisión de la reforma de la demanda, el pronunciamiento sobre los llamamientos en garantía y la fijación de fecha para audiencia inicial. El 20 de septiembre de 2021 se admitió la reforma de la demanda

Por todo lo anterior, es factible establecer que la acción de mejora fue eficaz y adicionalmente fue efectiva dada la implementación de mecanismos de control complementarios, para el seguimiento y control de la generalidad de los proyectos de infraestructura. Es de resaltar que se está llevando a cabo las acciones judiciales necesarias para reestablecer los intereses afectados del Patrimonio con el convenio; los procesos judiciales del Patrimonio autónomo de Fontur son objeto de seguimiento por parte de la supervisión del Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, suscrito entre el Ministerio y Fiducoldex como vocera del P.A.; es así como se cierra la Acción No. 18-126.

Acción de Mejora 18-127: Originada a partir de la auditoría interna al Proyecto de Inversión en la vigencia 2018.

La situación identificada fue la siguiente:

“Observación No. 11. Durante la revisión de los informes de supervisión de Fontur se observó que con la suscripción del convenio No. FTP-273 de 2012 con Fonade, se desembolsaron \$773 millones por concepto de cuota de Gerencia, de acuerdo con lo establecido en la forma de pago, en donde se señaló un desembolso del 30% al inicio del convenio y 40% a la adjudicación de los contratos de obra e interventoría; adicionalmente en relación con rendimientos financieros generaron los desembolsos realizados, Fonade respondió a solicitud efectuada por Fontur mediante oficio GI-8-424-2018, “que dicha solicitud era improcedente”, lo que podría generar riesgos de carácter financiero y fiscal ante la dificultad legal que podría sobrevenir para recuperar éstos recursos, ya que no se cumplió con la finalidad para el cual estaban destinados los valores desembolsados del convenio FTP-273 de 2012 que era “Realizar la primera etapa de la restauración integral del Teatro de Santa Marta D.T.C.H, Departamento de Magdalena”.

La acción propuesta fue la siguiente:

fortalecer labores de supervisión de los contratos y convenios que se suscriben en el Ministerio.

Entregable:

Acta de capacitación con el grupo de contratos del Mincit de las responsabilidades en la supervisión y las consecuencias, para así planear el refuerzo de las mismas.

De acuerdo con información reportada en la vigencia 2019, la capacitación fue realizada a varios supervisores y equipos de trabajo del viceministerio de turismo en los que se incluyeron los colaboradores que hacen parte del equipo de infraestructura turística cumpliendo con la acción propuesta.

Para verificar la efectividad de la acción, se observó, según información suministrada por el asesor de infraestructura turística que, se entregó el teatro de Santa Marta restaurado, según acta de recibo a satisfacción y entrega de obra de Fontur y Mincultura del 15 de septiembre.

La noticia de la entrega del teatro restaurado fue divulgada por el Ministerio tal como se observa en el siguiente link: https://www.youtube.com/embed/S6m1wPw_-hY

Por otro lado, se adjuntó el acta de liquidación del convenio de gerencia de proyectos FPT – 273 -2012 de Fiducoldex vocero del Patrimonio de Fontur y FONADE y el informe del proceso judicial presentado por FONTUR en contra de Enterritorio antiguamente FONADE. El P.A. FONTUR adelantó los trámites de selección y contratación de la firma de abogados ESGUERRA ASESORES JURIDICOS S.A.S., con el fin de adelantar todas las actuaciones necesarias para llevar a cabo el diseño de la estrategia jurídica que fuere más conveniente a los intereses del fideicomiso, y para que en consecuencia asumiera la defensa jurídica pre-judicial y/o judicial, en relación con las situaciones anómalas acaecidas en el Convenio FPT-273 de 2012. Según el informe aportado, el 28 de julio de 2021 se elaboró informe secretarial sobre las actuaciones pendientes por el magistrado, entre las que se encuentran: la admisión de la reforma de la demanda, el pronunciamiento sobre los llamamientos en garantía y la fijación de fecha para audiencia inicial.

El 20 de septiembre de 2021 se admitió la reforma de la demanda.

Por todo lo anterior, es factible establecer que la acción de mejora fue eficaz y adicionalmente fue efectiva dada la implementación de mecanismos de control complementarios, para el seguimiento y control de la generalidad de los proyectos de infraestructura. Es de resaltar que se está llevando a cabo las acciones judiciales necesarias para reestablecer los intereses afectados del Patrimonio con el convenio; los procesos judiciales del Patrimonio autónomo de Fontur son objeto de seguimiento por parte de la supervisión del Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, suscrito entre el Ministerio y Fiducoldex como vocera del P.A.; es así como se cierra la Acción No. 18-127.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la auditoría interna de revisión de efectividad llevada a cabo por la Oficina de Control Interno, se dan por cerradas producto de la revisión de eficacia y efectividad las acciones identificadas con los códigos del Balance de Acciones Nos: **18-123, 18-125, 18-126, 18-127.**