CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL A LA ESTRATÉGIA DE REINDUSTRIALIZACIÓN 2022-2026.
CAT_153_2026_1

CGR- CDCDR No.14
Junio de 2026

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Enrique Silgado Betancourt
Contralora Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional (E)	Alejandra María Sánchez Lozada
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Héctor Mario Londoño Ríos
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora	Olga Lucía Romero Santiago
Líder de Auditoría	Paola Alejandra Abril Zuleta
Equipo Auditor	Ricardo de Jesús Alandete Torres Carlos Alfonso López Parra Soorangy Paola Martínez Sarmiento

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES . ……..4
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....7
1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 8
1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO 10
1.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....10
1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....12
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS.....12
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA....12
1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS 13
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO 14
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS 15
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA 15
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 15
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 15
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 15
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 16
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 206
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 237
4. ANEXOS..... ……283

Anexo 1. Criterios de Evaluación 283
Anexo 2. Relación de beneficiarios línea Mipymes competitivas 2025 legalizaciones.....289
Anexo 3. Relación de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex – Detrimento patrimonial..296

1. CARTA DE CONCLUSIONES

816111

Bogotá, D.C.

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Ministra
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
despachoMinCIT@MinCIT.gov.co
lcalderon@MinCIT.gov.co

Doctor
HECTOR JULIO FUENTES DURÁN
Gerente General (E)
Patrimonio Autónomo INNpulsa
Fiduciaria de Comercio Exterior, FIDUCOLDEX
ana.daravina@fiducoldex.com.co
andrea.sanabria@fiducoldex.com.co

Doctor
DANIEL AUGUSTO BARRAGÁN
Representante legal
Patrimonio Autónomo Fondo Nacional
de Turismo - FONTUR
dbarragan@fontur.com.co
fcaicedo@fontur.com.co

Doctora
ANA PATRICIA DARAVIÑA
Representante legal de Fiducoldex S.A.
- Segundo suplente del presidente de negocios
Fiducoldex S.A.
ana.daravina@fiducoldex.com.co
andrea.sanabria@fiducoldex.com.co

Doctor
JOSE ALBERTO GARZÓN
Presidente (e)
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.
Bancóldex
jose.garzon@bancoldex.com
Jorge.arcieri@bancoldex.com
claudia.mejia@bancoldex.com

Asunto: Informe Final Auditoria de cumplimiento intersectorial a la estrategia de reindustrialización 2022-2026

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018[1], la Contraloría General de la República (CGR) realizó Auditoria de Cumplimiento Intersectorial a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026.

Es responsabilidad de la Administración de cada una de las entidades auditadas, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar, con independencia, una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la ejecución de los recursos públicos invertidos en desarrollo de la Política Pública a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026. Para ello, la auditoría tiene como objetivo evaluar el grado de cumplimiento de la normatividad aplicable al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), a los Patrimonios Autónomos Colombia Productiva e INNpulsa Colombia - Administrados por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. y al Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancóldex), con el fin de verificar la adecuada gestión de los recursos públicos. Dicha conclusión está fundamentada en los resultados obtenidos en el proceso auditor realizado.

Para efectos del presente informe, Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (Contrato de Fiducia Mercantil nro. 006 de 2017) y Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (Contrato de Fiducia Mercantil nro. 007 de 2017) se consideran sujetos de control independientes. Su unificación fue formalizada mediante el Contrato de Fiducia Mercantil nro. 031 de 2025, suscrito en junio de 2025, dicho patrimonio unificado entró en operación el 1 de noviembre de 2025. En consecuencia, los hechos y actuaciones anteriores a dicha fecha se atribuyen al patrimonio autónomo correspondiente, mientras que las posteriores se entienden realizadas por iNNpulsa Colombia como patrimonio autónomo unificado (iNNpulsa Colombia).

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento de *Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de las Auditorías de la CGR en el Marco de las ISSAI*[2] y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[3]), desarrolladas por la Organización Internacional de

[1] Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018 mediante la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.
[2] Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo 2017 se adoptan Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoria Financiera, como instrumentos de control posterior y selectivo dentro de los parámetros de las normas internacionales de auditoria para las entidades fiscalizadoras superiores ISSAI.
[3] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[4]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios exigen que la CGR observe los estándares profesionales y éticos aplicables, mediante una adecuada planificación y ejecución de la auditoría, orientada a obtener una garantía limitada respecto de que los procesos evaluados se desarrollaron en cumplimiento de la normatividad aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por los sujetos de control vinculados a esta actuación.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el expediente virtual registrado en el Sistema de Gestión de Expedientes y Archivos - SGDEA; de igual forma, la actuación se encuentra registrada en el Sistema Automatizado para del Proceso Auditor APA en el CAT_153_2026.

La auditoría se adelantó en la sede del MinCIT y en las instalaciones de la Contraloría Delegada para el Sector de Comercio y Desarrollo Regional.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a los sujetos de control dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar la gestión fiscal del MinCIT, Colombia Productiva, INNpulsa y Bancóldex en la ejecución de los recursos asignados a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, verificando la correcta aplicación del gasto y el cumplimiento de metas financieras y productivas con corte a 31 de diciembre de 2025.

Objetivos Específicos:

1. Verificar que los procesos contractuales y convenios ejecutados por el MinCIT, Colombia Productiva, INNpulsa y Bancóldex se ajusten a la normatividad contractual aplicable, con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos.
2. Evaluar la ejecución financiera y presupuestal de la Estrategia de Reindustrialización, verificando la coherencia de las inversiones con los objetivos de productividad, innovación y fortalecimiento empresarial establecidos en la política sectorial.
3. Evaluar el nivel de cumplimiento de las metas financieras y productivas de la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, mediante el análisis de indicadores de resultado definidos por el MinCIT a través de los proyectos de inversión y de las entidades ejecutoras con corte a 31 de diciembre de 2025.

[4] INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de los recursos públicos asignados a la Estrategia de Reindustrialización, verificando la correcta aplicación del gasto y el cumplimiento de metas financieras y de gestión con corte a 31 de diciembre de 2025, en los aspectos relacionados con el manejo financiero, presupuestal y contractual.

En cumplimiento de lo previsto en el Plan de Trabajo, se evaluó el Control Fiscal Interno de la gestión de los recursos asignados a los programas objeto de auditoría, verificando la efectividad de los controles implementados para mitigar los riesgos identificados durante la planeación del proceso auditor.

Alcance objetivo específico nro.1:

El desarrollo de este objetivo comprendió la revisión de una muestra de contratos, convenios, e instrumentos financieros ejecutados por el MinCIT, Bancóldex y los Patrimonios Autónomos Colombia Productiva e INNpulsa, ejecución de recursos destinados a la implementación de la Política de Reindustrialización, con el fin de verificar su ajuste a la normatividad contractual aplicable y la correcta destinación de los recursos públicos.

En el caso del MinCIT, se analizaron los contratos seleccionados mediante los cuales se ejecutan recursos de los proyectos de inversión asociados a la política de reindustrialización. Para ello, se revisaron los estudios previos, soportes contractuales, informes de supervisión, documentos de ejecución y soportes de pago, con el propósito de verificar la correspondencia entre las necesidades planteadas, los bienes o servicios recibidos y el objeto contractual previsto. Asimismo, se evaluó que los informes de supervisión cumplieran con los requisitos formales y sustanciales establecidos en el Manual de Contratación del MinCIT, así como el seguimiento técnico, jurídico y financiero de las obligaciones contractuales.

Respecto de Colombia Productiva e INNpulsa, se revisaron los informes de supervisión y seguimiento de los contratos celebrados por los patrimonios autónomos, así como la documentación asociada a la muestra seleccionada. Esta revisión tuvo como propósito verificar que los recursos transferidos para la ejecución de proyectos de inversión y programas conservaran la destinación aprobada, guardaran correspondencia con la contratación realizada y se reflejaran en los bienes o servicios efectivamente recibidos, conforme a los manuales de contratación y demás disposiciones aplicables.

En relación con Bancóldex, se analizó la base de datos suministrada sobre las operaciones correspondientes a los instrumentos financieros canalizados a través de bancos comerciales para la estrategia de reindustrialización durante las vigencias 2024 y 2025, en particular las relacionadas con los Otrosíes 7 y 8. Para tal efecto, se efectuaron cruces de información entre los reportes de los intermediarios financieros, los registros de Bancóldex y los informes de seguimiento disponibles, con el fin de verificar la supervisión realizada sobre la colocación y uso de los recursos, el avance financiero de las líneas, la identificación del beneficiario final y la consistencia de la información utilizada para el control de los recursos públicos.

El alcance desarrollado permitió valorar la efectividad de los mecanismos de supervisión contractual, seguimiento financiero y control implementados por las entidades auditadas, así

como determinar si la administración, destinación y ejecución de los recursos públicos se efectuaron conforme a los principios, objetivos y disposiciones aplicables a la Política de Reindustrialización.

Alcance objetivo específico nro. 2.

El desarrollo de este objetivo comprendió la revisión de una muestra de resoluciones condicionadas expedidas por el MinCIT en el marco de la Estrategia de Reindustrialización, con el propósito de evaluar la ejecución financiera y presupuestal de los recursos asignados y verificar su coherencia con los objetivos de productividad, innovación y fortalecimiento empresarial establecidos en la política sectorial.

Para tal efecto, se analizaron las resoluciones mediante las cuales el MinCIT asignó recursos destinados a la ejecución de programas, proyectos y gastos de operación asociados a la Estrategia de Reindustrialización. La revisión incluyó la identificación de los montos aprobados, las condiciones de uso, las metas previstas, la destinación establecida y los términos definidos para la ejecución de los recursos.

Así mismo, se verificó que los recursos asignados hubieran sido destinados conforme a la solicitud inicial y ejecutados de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en las respectivas resoluciones condicionadas. Esta revisión permitió evaluar la consistencia de la información financiera y presupuestal reportada, así como la correspondencia entre los recursos aprobados, los recursos ejecutados y los objetivos definidos para los programas financiados.

En relación con los recursos destinados a gastos de operación, se revisaron los pagos efectuados con cargo a las resoluciones condicionadas seleccionadas, con el fin de verificar que contaran con la acreditación integral de los requisitos, soportes y condiciones exigidas por la normatividad aplicable y por los procedimientos internos de los patrimonios autónomos. Para ello, se analizaron los montos autorizados y ejecutados, las condiciones de uso de los recursos y los soportes documentales que respaldan su ejecución.

El alcance desarrollado permitió valorar la consistencia de la información financiera y presupuestal utilizada para el seguimiento de la Estrategia de Reindustrialización, así como determinar si la ejecución de los recursos públicos se realizó conforme a las condiciones autorizadas, los objetivos de la política sectorial y las disposiciones aplicables.

Alcance objetivo específico nro. 3.

El desarrollo de este objetivo comprendió la revisión de una muestra de resoluciones de transferencia, actas del Comité de Transferencias, informes de supervisión y demás soportes asociados a los recursos transferidos por el MinCIT a los patrimonios autónomos, en el marco de la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, con corte a 31 de diciembre de 2025.

Para tal efecto, se analizaron los informes de supervisión correspondientes al último trimestre de las vigencias 2024 y 2025, con el propósito de verificar que el MinCIT hubiera realizado seguimiento al avance físico y financiero de los recursos transferidos a los patrimonios autónomos, así como al cumplimiento de las metas, actividades y obligaciones establecidas en las respectivas resoluciones de transferencia.

La revisión incluyó el cruce de información entre las resoluciones mediante las cuales el MinCIT transfirió recursos a los patrimonios autónomos y los informes de supervisión elaborados tanto por el MinCIT como por los patrimonios autónomos. Lo anterior, con el fin de verificar la consistencia entre las metas, actividades, montos, condiciones aprobadas y la información reportada sobre el avance físico y financiero de los recursos.

Así mismo, se revisaron las actas del Comité de Transferencias del MinCIT y sus respectivos soportes, correspondientes a la muestra seleccionada, con el propósito de verificar que las solicitudes de transferencia de recursos a los patrimonios autónomos se encontraran debidamente alineadas y articuladas con los proyectos de inversión, planes, programas y proyectos institucionales de la Estrategia de Reindustrialización. De igual forma, se verificó que dichas solicitudes contaran con la justificación técnica, los conceptos requeridos y el análisis previo necesario para su aprobación.

El alcance desarrollado permitió evaluar el nivel de cumplimiento de las metas financieras y productivas de la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, así como valorar la eficacia del seguimiento realizado por el MinCIT sobre los recursos transferidos a los patrimonios autónomos, la consistencia de la información reportada y la correspondencia entre la ejecución física, financiera y los objetivos definidos en la política sectorial.

1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

Durante el desarrollo del trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de este.

1.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Se realizó la evaluación del Control Fiscal Interno respecto de los riesgos identificados en la Auditoría de Cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, a partir de la gestión desarrollada por el MinCIT, Patrimonio Autónomo INNpulsa, Colombia Productiva y Bancóldex en la administración, transferencia, ejecución y seguimiento de los recursos públicos asociados a dicha estrategia.

La evaluación comprendió el análisis de los componentes de ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, así como supervisión y monitoreo, de conformidad con la metodología establecida por la CGR en la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las ISSAI.

Para ello, se verificó la existencia y aplicación de lineamientos institucionales, manuales de funciones, procedimientos documentados, matrices de riesgos, mecanismos de supervisión, reportes técnicos y financieros, auditorías internas, actas de seguimiento y demás instrumentos asociados a la ejecución de los programas, proyectos, patrimonios autónomos e instrumentos financieros vinculados con la política de reindustrialización.

En relación con el riesgo de fraude, durante la fase de planeación no se identificaron situaciones asociadas con indicios de corrupción, uso indebido de recursos públicos o actuaciones encaminadas a eludir el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al objeto de la auditoría. Así mismo, de acuerdo con la información suministrada por los funcionarios

entrevistados, durante las vigencias auditadas no se materializaron eventos de fraude que afectaran los procesos evaluados. En consecuencia, el riesgo de fraude fue valorado como bajo.

Consecuencia de lo anterior, la calificación total del Control Fiscal Interno por componentes fue de 2.400, que lo ubicó en el rango **Ineficiente**.

La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado una calificación de 2.300, ubicada en el rango de **Inadecuado**, tal como se registra en la siguiente tabla:

Tabla 1 Resultados de la Evaluación de Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	10	1
B. Evaluación del riesgo	5	1
C. Sistemas de información y comunicación	10	1
D. Procedimientos y actividades de control	5	1
E. Supervisión y monitoreo	8	1
Puntaje total por componentes	1	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,100	
	Adecuado	

Riesgo combinado promedio	BAJO

Riesgo de fraude promedio	BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	7,000	7,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	7,000	21,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad				2,300	
				Inadecuado	

Calificación final del control interno	2,400
	Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno Guía de Cumplimiento CGR

La calificación del control interno **Ineficiente** se fundamenta en la materialización de riesgos en cinco componentes clave de la gestión evaluada, con las siguientes situaciones:

- Debilidades en la supervisión del MinCIT sobre la ejecución de los convenios suscritos para el desarrollo de la Estrategia de Reindustrialización.

- Inconsistencias en la supervisión y seguimiento del MinCIT a la ejecución de los recursos del Patrimonio Autónomo iNNpulsa.

- Insuficiencias en la supervisión y control ejercidos por el Patrimonio Autónomo INNpulsa sobre los convenios suscritos para la ejecución de los recursos de la estrategia.

- Falta de trazabilidad y documentación de las decisiones institucionales adoptadas por el MinCIT.

- Debilidades en la verificación y validación de los requisitos legales y habilitantes aplicables a los beneficiarios de las líneas de crédito ejecutadas por Bancóldex.

1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de la presente actuación no se realizó seguimiento a las acciones de mejora contenidas en el Plan de Mejoramiento Institucional de los sujetos de control vinculados, teniendo en cuenta que no existen antecedentes de auditorías anteriores relacionadas con el asunto objeto de esta actuación.

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo de la presente actuación no se atendieron solicitudes ciudadanas.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto “Incumplimiento material adverso”

La CGR emite un concepto de incumplimiento material adverso, por cuanto las deficiencias identificadas afectan de manera significativa la ejecución de la Estrategia de Reindustrialización y presentan un efecto generalizado sobre la gestión fiscal de los recursos evaluados.

Como resultado de la evaluación realizada al MinCIT y a la administración de los recursos ejecutados a través de Patrimonio Autónomo INNpulsa, Colombia Productiva y Bancóldex, se evidenciaron incumplimientos en la ejecución y destinación de recursos transferidos mediante resoluciones de funcionamiento, resoluciones de destinación específica y otrosíes, pese a que estos contenían lineamientos, unidades de medida y propósitos claramente definidos para el desarrollo de la estrategia. Así mismo, se identificaron debilidades en la articulación institucional y en los mecanismos de monitoreo implementados para garantizar el cumplimiento de dichos fines.

En consecuencia, la CGR concluye que se materializaron riesgos asociados al manejo y control de los recursos públicos destinados a la Estrategia de Reindustrialización, configurándose

hallazgos con incidencia fiscal y presunta disciplinaria de carácter material, los cuales comprometen el cumplimiento de los resultados esperados y evidencian deficiencias relevantes en la gestión fiscal de las entidades evaluadas.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó 15 hallazgos administrativos de los cuales, 1 tiene incidencia fiscal, 7 tienen presunta incidencia disciplinaria y 1 para solicitud de apertura Proceso Administrativo Sancionatorio-PASF.

Tabla 2 Resumen Relación hallazgos

NRO.	Código APA	HALLAZGOS	DISCIPLINARIA	FISCAL	VALOR FISCALES	PM[5]
1	COH_2436_2026	Supervisión en Convenio de cooperación nro. CTO-354-2025				MinCIT
2	COH_4031_2026	Seguimiento del MinCIT Convenio Marco de entendimiento Confecámaras	X			MinCIT
3	COH_3316_2026	Planeación proyecto para el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental	X			MinCIT – INNpulsa - FONTUR
4	COH_4976_2026	Consistencia de la información[6]				MinCIT – INNpulsa - FONTUR
5	COH_5017_2026	Seguimiento de FONTUR a oferta mercantil FNTC-287-2025.				FONTUR
6	COH_2791_2026	Comités de Seguimiento Convenio nro. 320 de 2021	X			MinCIT
7	COH_2811_2026	Supervisión del MinCIT al Convenio nro. 320 de 2021	X			MinCIT
8	COH_4882_2026	Cruce de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex para la Reindustrialización	X	X	$388.000.833.	MinCIT - Bancóldex
9	COH_2650_2026	Destinación de recursos de los proyectos de inversión.				MinCIT - INNpulsa
10	COH_3342_2026	Contratación del equipo de trabajo para la ejecución del programa FortaleSER en la Resolución 247 de 2024	X			MinCIT - INNpulsa
11	COH_3572_2026	Planeación y supervisión gastos administrativos Convenio nro. 044-2024				INNpulsa
12	COH_4495_2026	Seguimiento ejecución recursos Resolución nro. 1951 de 2025	X			MinCIT - INNpulsa
13	COH_2646_2026	Viabilidad Resoluciones condicionadas				MinCIT
14	COH_2734_2026	Actas de reunión en resoluciones condicionadas				MinCIT - INNpulsa
15	COH_3741_2026	Actas Comité interno de transferencias				MinCIT

[5] Corresponde al sujeto de control que debe modificar su Plan de Mejoramiento Institucional con el fin de incluir acciones de mejorar respecto de cada hallazgo.
[6] En este hallazgo se solicita el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio.

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

Los sujetos de control vinculados a esta actuación deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberá realizarse a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 0073 de 2026.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Cordialmente,

ALEJANDRA MARIA SÁNCHEZ LOZADA
Contralora Delegada para el Sector Comercio
y Desarrollo Regional (E)

Aprobado: Comité de Evaluación Intersectorial, acta nro.04 del 23 de junio de 2026
Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal
Elaboró: Equipo Auditor

TRD 816111-Informes de Auditoría

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

2.1.1 Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal del MinCIT, Colombia Productiva, Patrimonio Autónomo INNpulsa y Bancóldex en la ejecución de los recursos asignados a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, verificando la correcta aplicación del gasto y el cumplimiento de metas financieras y productivas con corte a 31 de diciembre de 2025.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Verificar que los procesos contractuales y convenios ejecutados por el MinCIT, Colombia Productiva, INNpulsa y Bancóldex se ajusten a la normatividad contractual aplicable, con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos.
2. Evaluar la ejecución financiera y presupuestal de la Estrategia de Reindustrialización, verificando la coherencia de las inversiones con los objetivos de productividad, innovación y fortalecimiento empresarial establecidos en la política sectorial.
3. Evaluar el nivel de cumplimiento de las metas financieras y productivas de la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, mediante el análisis de indicadores de resultado definidos por el MinCIT a través de los proyectos de inversión y de las entidades ejecutoras con corte a 31 de diciembre de 2025.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

En la auditoría de cumplimiento intersectorial, se tuvieron en cuenta las fuentes y criterios de evaluación, que se detallan en el Anexo 1. Criterios de Evaluación.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La auditoría realizada a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026 permitió evaluar la gestión de los recursos públicos ejecutados por el MinCIT, así como también los transferidos al Patrimonio Autónomo INNpulsa, Patrimonio Autónomo Colombia productiva y Bancóldex. De la misma manera, se tuvieron en cuenta los mecanismos de planeación, seguimiento, supervisión y control implementados para la ejecución de los programas, proyectos e instrumentos financiados con dichos recursos.

Como resultado de las pruebas efectuadas, se identificaron deficiencias relacionadas con la planeación de proyectos, la consistencia y trazabilidad de la información, la documentación de decisiones y actuaciones, la estructuración y modificación de transferencias de recursos, el seguimiento a convenios, contratos y ofertas mercantiles, así como debilidades en los mecanismos de supervisión ejercidos por el MinCIT y los Patrimonios Autónomos iNNpulsa Colombia, Colombia Productiva y FONTUR sobre la ejecución técnica, financiera y administrativa de los recursos administrados.

Las situaciones evidenciadas afectaron la transparencia, oportunidad, integridad y verificabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones, limitando la trazabilidad de las actuaciones adelantadas y la posibilidad de demostrar de manera suficiente la adecuada destinación, seguimiento y control de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los objetivos de la estrategia de reindustrialización. Así mismo, reflejan debilidades en la articulación institucional, en la aplicación de procedimientos internos y en la operación de controles orientados a garantizar una gestión eficiente de los recursos públicos.

En consecuencia, se determinaron hallazgos asociados a falencias en los procesos de planeación, supervisión, seguimiento, documentación y control de los recursos ejecutados en el marco de la Estrategia de Reindustrialización, los cuales evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de coordinación, monitoreo y control para asegurar la adecuada ejecución, trazabilidad y evaluación de los recursos públicos destinados al desarrollo productivo, la sostenibilidad empresarial y el fortalecimiento territorial.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Verificar que los procesos contractuales y convenios ejecutados por el MinCIT, Colombia Productiva, INNpulsa y Bancóldex se ajusten a la normatividad contractual aplicable, con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos.

Hallazgo nro. 1 - Supervisión en Convenio de cooperación nro. CTO-354-2025 (COH_2436_2026).

Manual de Contratación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Versión No. 04, adoptado mediante Resolución No. 3861 del 28 de diciembre de 2015.

"(…) CAPITULO QUINTO. SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCION DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS.

ARTÍCULO 31. INFORMES DE SUPERVISION E INTERVENTORIA

31.1. Contenido:

En la elaboración de los informes de supervisión e interventoría, se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

• Los informes de supervisión e interventoría deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio y en ellos se debe advertir sobre las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes (…)

31.2. Periodicidad de los informes

(…) En caso de no establecerse, la periodicidad será la dispuesta en el presente manual, de conformidad con el nivel de complejidad del convenio o contrato, según corresponda, así:

Nivel de complejidad	*Periodicidad*
MUY BAJA	*Dentro de los 5 días siguientes a la finalización del período a reportar.*
BAJA	
MEDIA	*Dentro de los 15 días siguientes a la finalización del período a reportar*
ALTA	*Dentro de los 20 días siguientes a la finalización*
MUY ALTA	

ARTÍCULO 32. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES

32.1. FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

(…) 4. Vigilar el estado financiero del contrato y dejar constancia en los respectivos informes a su cargo, acerca de las operaciones efectuadas con los recursos del contrato, en aquellos casos en los que sea necesario, de acuerdo con el objeto pactado.

(…) 6. Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y efectuar los requerimientos que resulten necesarios.

(…) 8. Requerir y exigir del contratista la presentación puntual de los informes de ejecución.

(…) 17. Elaborar los informes de supervisión o interventoria, según el caso, en los términos indicados en el presente manual.

(…) 32.3. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. Las siguientes son las funciones administrativas que deben cumplir los supervisores o interventores:

(…) 2. Verificar el cumplimiento del trámite de las cuentas para el pago oportuno de los valores pactados en el contrato o convenio y hacer el seguimiento respectivo hasta su efectiva cancelación.

Clausulado del convenio de cooperación nro. CTO-354-2025, suscrito el 29 de agosto de 2025 entre el MinCIT y Confecámaras.

"(…) CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES:

(…) 3.2. OBLIGACIONES DE CONFECÁMARAS:

OBLIGACIONES GENERALES:

(…) 9. Facilitar la labor de supervisión, mediante la información y acceso a los archivos que la misma considere necesarios. Así mismo, informarle oportunamente sobre los inconvenientes que se presenten y proponer medidas inmediatas de solución.

(…) 22. Cumplir con los requisitos de ejecución del convenio (…)".

En la revisión del Convenio de Cooperación nro. CTO-354-2025, se evidenciaron debilidades relacionadas con el informe de supervisión, con relación a la extemporaneidad en la presentación del informe final de supervisión y la falta de claridad entre la ejecución técnica y la ejecución financiera del convenio.

Se observó que el informe final de supervisión fue presentado y suscrito de manera extemporánea, considerando que la ejecución del convenio finalizó en diciembre de 2025, mientras que dicho informe fue generado y firmado el 19 de febrero de 2026, situación que no resulta consistente con los términos establecidos en el manual de contratación.

Además, dicho informe de supervisión reporta un avance del 100% para el periodo comprendido entre el 1 y el 29 de diciembre de 2025. Sin embargo, el informe financiero contenido en el entregable nro. 3 evidencia una ejecución aproximada del 53% de los recursos aportados por el MinCIT frente al valor total del convenio, sin que se presente una conciliación entre la ejecución técnica y la financiera, ni se identifiquen instrumentos que permitan establecer la relación directa entre los recursos ejecutados y las actividades desarrolladas, que expliquen ese porcentaje de ejecución. De la misma manera, la información financiera se encuentra pendiente de definición y cierre, debido a que el valor definitivo de la ejecución y de los recursos no utilizados solo puede precisarse una vez se realicen los pagos finales y el último desembolso, lo que evidencia que la información financiera no se encontraba consolidada al momento del cierre, limitando la certeza sobre la ejecución final del convenio.

Estas situaciones se originan por debilidades en el ejercicio de supervisión, particularmente en la falta de seguimiento oportuno al cierre contractual, en la insuficiente verificación de la consistencia entre los avances técnicos y la ejecución financiera, y en la ausencia de controles que aseguren la trazabilidad de los recursos ejecutados, aun cuando se expide un informe final con situaciones pendientes de cierre.

Como consecuencia, se suscribió el informe final de supervisión de manera extemporánea, lo que limita la oportunidad en la verificación y validación de los resultados, y la falta de conciliación entre la ejecución técnica y financiera, sumada a la existencia de información financiera pendiente de cierre, que impide contar con una visión completa y definitiva de la ejecución del convenio; en conjunto, estas situaciones afectan la confiabilidad del informe final de supervisión, la transparencia en el cierre contractual y debilitan el control sobre los recursos públicos y los resultados reportados.

Respuesta de la entidad:

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0114788 del 15 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) Ahora bien, en el informe final fue cargado en la plataforma respectiva el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, debido a situaciones administrativas (vacaciones del Supervisor), no fue posible efectuar la firma en la plataforma sino hasta el 19 de febrero 2026, fecha en la que se reintegró a la entidad.

Sobre el avance reportado por la supervisión, se aclara que, a la fecha del último entregable presentado en diciembre de 2025, se había completado el 100% de la ejecución técnica del Convenio. En lo relacionado con la ejecución financiera por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), a diciembre de 2025 se habían realizado el 70% de los pagos. El 30% restante, que correspondía al tercer pago, fue oportunamente solicitado al Grupo de Tesorería del MinCIT para su programación en el PAC de diciembre de 2025.

Asimismo, mediante correo del 17 de enero de 2026, la Dirección de Regulación solicitó al Grupo de Presupuesto no liberar dichos recursos, debido al compromiso adquirido, razón por la cual estos quedaron constituidos como reserva presupuestal (se adjunta correo y Excel con justificación correspondiente).

Adicionalmente, se precisa que, conforme a los procedimientos del MinCIT, para radicar en Central de Cuentas y proceder con el pago, es requisito que el informe de supervisión se encuentre debidamente firmado; lo cual, por temas administrativos del supervisor, explicados anteriormente, se pudo hacer efectivo hasta febrero de 2026. Por consiguiente, el recurso solicitado para el tercer pago tuvo que quedar en reserva y fue desembolsado en marzo (se adjuntan los soportes de los tres pagos realizados).

Siendo así, el 53% de ejecución financiera reportado en el tercer Informe de supervisión, corresponde a la ejecución de los recursos por parte del proveedor, en este caso, Confecámaras.

En virtud de lo expuesto, se solicita al equipo auditor con el mayor de los respetos, reconsiderar la observación formulada, toda vez que no se afecta la confiabilidad del informe final de supervisión, la transparencia en el cierre contractual ni debilidad en el control de los recursos públicos".

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta presentada por el MinCIT y los soportes allegados, frente a la extemporaneidad del informe, la entidad señala que esta obedeció a situaciones administrativas. No obstante, dicha circunstancia no desvirtúa el hecho observado, toda vez que el informe fue presentado de manera extemporánea y no se evidenció la correspondiente trazabilidad documental que justificara dicha situación en el marco de la supervisión. En consecuencia, se mantiene la observación en este aspecto.

Por otra parte, en relación con el contenido de los informes de supervisión, en la respuesta el MinCIT aportó documentación de los motivos de aplazamiento del pago hasta marzo de 2026 y la constitución de la reserva presupuestal. Sin embargo, dicha información no quedó reflejada de manera suficiente en los informes de supervisión.

Se evidenció que estos documentos no registraron con el nivel de detalle requerido aspectos relevantes del seguimiento de la ejecución financiera, dejando pendiente el cierre del mismo, así como el mismo supervisor lo indicó en el informe *"Teniendo en cuenta las proyecciones de ejecución, a la luz de los pagos pendientes de las contrataciones y los gastos bancarios y financieros proyectados al cierre financiero del convenio, se estima que no se ejecutarán alrededor de $8 millones, los cuales se reintegrarán al tesoro nacional. Es importante aclarar que esta cifra podrá precisarse, solo una vez se cuente con el último desembolso y los pagos finales efectuados, para determinar el monto exacto de los gastos financieros y bancarios incurridos",* por lo cual se insiste, en que era indispensable conocer la ejecución final para darle un cierre claro al mismo.

En consecuencia, se mantiene lo observado respecto de la extemporaneidad en la presentación de los informes de supervisión y de la falta de información relacionada con el cierre del convenio en dichos documentos, configurándose un hallazgo administrativo.

Hallazgo nro. 2 - Seguimiento del MinCIT Convenio Marco de entendimiento Confecámaras (D) (COH_4031_2026).

Convenio marco de entendimiento entre el MinCIT y Confecámaras, suscrito el 27 de noviembre de 2008.

"CONSIDERANDOS

(…) 6. Que este convenio es el marco de la cooperación de las Cámaras de Comercio en los programas de desarrollo empresarial del Ministerio.

CLAUSULAS.

(…) CUARTA. Seguimiento a la implementación del acuerdo.

El Comité Técnico que conformen las partes antes del 31 de diciembre de 2008 hará el seguimiento trimestral a la implementación del Convenio, verificará el cabal cumplimiento de las obligaciones frente a los Proyectos del Convenio y propondrá los ajustes o modificaciones que se consideren necesarios para el cabal desarrollo y ejecución del mismo. De cada sesión o decisión que tome el Comité Técnico quedará constancia escrita en los informes o actas según sea el caso.

PARÁGRAFO. Para los efectos de la Resolución 2286 de 2007 o normas que la modifiquen o adicionen, aplicables al presente Convenio, el Director de Mipymes por parte del Ministerio ejercerá la interventoría de este Convenio".

Resolución nro. 2286 del 27 de septiembre de 2007, *"Por la cual se establecen las funciones de los interventores de los contratos y convenios celebrados o que celebre el Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones".*

"(…) ARTICULO 5. Funciones del interventor. Las siguientes son funciones que deben cumplir todos los interventores designados, siempre que estas guarden relación con el objeto del contrato o convenio.

(…) 5.3. Velar por la adecuada ejecución de todas y cada una de las obligaciones contractuales por parte del contratista.

5.4. Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado, y el cumplimiento de los cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega previstos en el contrato o convenio.

(…) CAPITULO *III. INFORMES DE INTERVENTORÍA. ARTÍCULO 6. Para efectos del cumplimiento de los fines de la contratación estatal a cargo de las Entidades del Estado, es responsabilidad del interventor ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos a través de la presentación de informes escritos*

(…) Los informes deben contener la información clara y completa sobre la ejecución del contrato en los términos del artículo 8º de esta Resolución y advertir las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, formulando las recomendaciones que consideren pertinentes (…)".

Resolución nro. 3642 del 31 de diciembre de 2008 ***"Por el cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo".***

"(…) ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: De la supervisión de los contratos. El ejercicio de la función de supervisión y seguimiento de la ejecución contractual corresponderá a los funcionarios designados para el efecto por el ordenador del gasto para cada contrato o convenio y comprenderá, las funciones y responsabilidades que se señalan en la Resolución 2286 de 2007 o aquella que la modifique, adicione o sustituya (…)

(…) CAPITULO V. DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.

ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO. De la supervisión o interventoría de los contratos. Todo contrato que se celebre bajo las disposiciones previstas en este manual debe contar con interventoría o supervisión, para cuyo ejercicio se hace indispensable la aplicación y observancia establecida por la entidad para los interventores (…)".

Resolución nro. 5352 del 30 de diciembre de 2011, ***"Por la cual se adopta el manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones"***

"(…) TÍTULO SEGUNDO. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

(…) ARTÍCULO 15.- SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejercerá la vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto de los contratos que

suscriba a través de los supervisores e interventores designados o contratados para cada contrato según las disposiciones legales, reglamentarias y la presente resolución.

(…) ARTÍCULO 28. Los supervisores de los contratos o convenios que se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia de la presente Resolución, deberán aplicar en adelante las disposiciones en ésta contenidas.

El Grupo de Contratos comunicará a los supervisores e interventores de contratos que se encuentren en ejecución, la entrada en vigencia de la presente Resolución, para actualizar sus obligaciones frente a los respectivos contratos.

CAPITULO III. VIGILANCIA PARA LA CORRECTA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

ARTÍCULO 29. FUNCIONES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos, los respectivos contratos y esta resolución, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones generales de supervisión permanente sobre su ejecución, solicitud de información a los contratistas, así como apoyo en la suscripción de documentos contractuales y en los procesos sancionatorios adelantados contra los contratistas.

(…) ARTÍCULO 30.- SUPERVISIÓN. Las siguientes son funciones que deben cumplir todos los interventores o supervisores designados con relación a la supervisión del contrato, siempre que guarden relación con el objeto del contrato o convenio.

30.1. Velar por la adecuada ejecución de todas y cada una de las obligaciones contractuales por parte del contratista.

30.2. Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado, y el cumplimiento de los cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega previstos en el contrato o convenio.

(…) CAPÍTULO IV. INFORMES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

(…) ARTÍCULO 34. Para efectos del cumplimiento de los fines de la contratación estatal a cargo de las Entidades del Estado, es responsabilidad del supervisor o interventor ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos y convenios a través de la presentación de informes escritos.

(…) Los informes deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio en los términos del artículo 36 de esta Resolución y advertir las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, formulando las recomendaciones que consideren pertinentes.

Resolución nro. 1021 del 22 de marzo de 2013, *"Por la cual se adopta el manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones"*

"(…) TÍTULO SEGUNDO. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 16.- SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejercerá la vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto de los contratos y convenios que suscriba, a través de los supervisores e interventores designados para cada contrato según las disposiciones legales, reglamentarias y la presente resolución.

(…) CAPITULO III. VIGILANCIA PARA LA CORRECTA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y CONVENIOS

ARTÍCULO 30.- FUNCIONES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos, los respectivos contratos y convenios y esta resolución, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones generales de supervisión permanente sobre su ejecución, solicitud de información a los contratistas, así como apoyo en la suscripción de documentos contractuales y en los procesos sancionatorios adelantados contra los contratistas (…).

ARTÍCULO 31. - SUPERVISIÓN. Las siguientes son funciones que deben cumplir todos los interventores o supervisores designados con relación a la supervisión del contrato, siempre que guarden relación con el objeto del contrato o convenio.

31.1. Velar por la adecuada ejecución de todas y cada una de las obligaciones contractuales por parte del contratista impulsando las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

31.2. Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado, y el cumplimiento de las obligaciones, modalidades de prestación, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás características particulares previstos en el contrato o convenio.

CAPÍTULO IV. INFORMES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.

ARTÍCULO 35.- Para efectos del cumplimiento de los fines de la contratación estatal a cargo de las Entidades del Estado, es responsabilidad del supervisor o interventor ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos y convenios a través de la presentación de informes escritos (…)".

Resolución nro. 3421 del 30 de julio de 2014*, "Por la cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones".*

"(…) ***ARTICULO 12. SUPERVISION Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCION DE CONTRATOS.***

(…) Los supervisores de los contratos y convenios que se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia del presente manual deberán aplicar en adelante las disposiciones en este contenidas.

ARTÍCULO 39.- FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, los reglamentos, los respectivos contratos y convenios y el presente manual, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

1.Velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista e impulsar las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

2.Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado y el cumplimiento de las obligaciones conforme a las modalidades de prestación, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.

(…) 22. Elaborar los informes de supervisión o interventoría, según el caso, en los términos indicados en el artículo 12 de este manual.

Resolución nro. 3861 del 28 de diciembre de 2015, *"Por la cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones". Por la cual se adoptó el manual en su versión nro. 01.*

"(…) ARTÍCULO 12. (…) INFORMES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

Los informes de supervisión e interventoría deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio y en ellos se debe advertir sobre las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes (…)

(…) Los supervisores de los contratos y convenios que se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia del presente manual deberán aplicar en adelante las disposiciones en este contenidas.

ARTÍCULO 39.- FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, los reglamentos, los respectivos contratos y convenios y el presente manual, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán

responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

(…) FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

1.Velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista e impulsar las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

2.Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado y el cumplimiento de las obligaciones conforme a las modalidades de prestación, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.

(…) 20. Elaborar los informes de supervisión o interventoría, según el caso, en los términos indicados en el artículo 12 de este manual.

Resolución nro. 3861 del 28 de diciembre de 2015, *"Por la cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones". Por la cual se adoptó el manual en su versión nro. 02.*

"(…) ARTÍCULO 12. SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS. INFORMES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

Los informes de supervisión e interventoría deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio y en ellos se debe advertir sobre las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes. Estos informes deben presentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del período contemplado en el contrato o convenio de que se trate; en su defecto, serán presentados mensualmente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del período objeto del informe. En el evento en que la duración del contrato o convenio sea inferior a un (1) mes, se presentará un solo informe dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la finalización del plazo contractual. En los contratos o convenios que tengan pactadas entregas parciales, se deberá rendir el informe respectivo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la entrega parcial de que se trate.

(…) Los supervisores de los contratos y convenios que se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia del presente manual deberán aplicar en adelante las disposiciones en este contenidas.

(…) ARTÍCULO 39.- FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, los reglamentos, los respectivos contratos y convenios y el presente manual, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los

hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

(…) FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

1.Velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista e impulsar las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

2.Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado y el cumplimiento de las obligaciones conforme a las modalidades de prestación, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.

(…) 20. Elaborar los informes de supervisión o interventoría, según el caso, en los términos indicados en el artículo 12 de este manual.

Resolución nro. 3861 del 28 de diciembre de 2015, *"Por la cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones". Por la cual se adoptó el manual en su versión nro. 03.*

"(…) ARTÍCULO 12. SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS Y/O CONVENIOS.

Los supervisores de los contratos y convenios que se encuentren en ejecución a la entrada en vigencia del presente manual deberán aplicar en adelante las disposiciones en este contenidas.

(…) 12.3 INFORMES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

Los informes de supervisión e interventoría deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio y en ellos se debe advertir sobre las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes.

PARÁGRAFO: Periodicidad de los informes:

Los informes por regla general, deberán presentarse dentro de la periodicidad establecida en el contrato o convenio respectivo, dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del período informado. En caso de no establecerse periodicidad alguna, se entenderá que el mismo es de manera mensual (…).

(…) ARTÍCULO 29.- FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en las leyes, los reglamentos, los respectivos contratos y convenios y el presente manual, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán

responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

29.1 FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

1.Velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista e impulsar las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

2.Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado y el cumplimiento de las obligaciones conforme a las modalidades de prestación, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.

(…) 17. Elaborar los informes de supervisión o interventoría, según el caso, en los términos indicados en el artículo 12 de este manual.

Resolución nro. 3861 del 28 de diciembre de 2015, *"Por la cual se adopta el manual de contratación del Ministerio de comercio, industria y turismo y se dictan otras disposiciones". Por la cual se adoptó el manual en su versión nro. 04.*

"(…) ARTÍCULO 31. INFORMES DE SUPERVISION E INTERVENTORIA

31.1. Contenido:

En la elaboración de los informes de supervisión e interventoría, se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

Los informes de supervisión e interventoría deben contener información clara y completa sobre la ejecución del contrato o convenio y en ellos se debe advertir sobre las situaciones irregulares que puedan amenazar su debido cumplimiento, y formular las recomendaciones que se consideren pertinentes.

En caso de que en el contenido del informe se manifiesten situaciones que requieran mayor atención por parte del Ordenador de Gasto, el supervisor deberá realizar una comunicación en la cual de cuenta de dicha situación y adjuntar los soportes correspondientes, la cual deberá copiarse al Grupo de Contratos para dar inicio a las actuaciones que correspondan.

Los aspectos mínimos que deberá contener el informe de Supervisión, será el establecido en la herramienta tecnológica – modulo de contratos que para tal fin cuenta el Ministerio o el que haga sus veces, sobre el cual deberá diligenciarse el mismo para su presentación.

Teniendo en cuenta que el alcance del ejercicio de la supervisión, abarca los aspectos financieros, administrativos, contables, técnicos y jurídicos, el contenido del informe deberá ser diligenciado con la rigurosidad necesaria que permita establecer el adecuado y correcto cumplimiento de las funciones de supervisión.

Es decir, no podrá limitarse a realizar una transcripción del informe del contratista, sino al análisis de las actividades descritas en este, así como la debida diligencia en los datos relacionados con las fechas de presentación y de corte del período a informar.

Igualmente, en caso de requerirse los soportes documentales del cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente, adicionales al informe del contratista, estos deberán adjuntarse.

(…) 31.2. Periodicidad de los informes

Por regla general, los informes de supervisión e interventoría, deberán presentarse dentro de la periodicidad establecida en el contrato o convenio respectivo.

(…) ARTÍCULO 32. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES

De conformidad con las disposiciones contenidas en el marco normativo vigente, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

32.1. FUNCIONES GENERALES: Las siguientes son funciones generales que deben cumplir los interventores o supervisores designados para vigilar la ejecución contractual:

1.Velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista e impulsar las acciones que correspondan para garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual,

2.Exigir al contratista la debida ejecución del contrato dentro del plazo acordado y el cumplimiento de las obligaciones conforme a las modalidades de selección, cronogramas, metodologías, programas de trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.

(…) 17. Elaborar los informes de supervisión o interventoría, según el caso, en los términos indicados en el presente manual.

Modificatorio Adenda 2023 al Convenio marco de entendimiento suscrito entre el MinCIT y Confecámaras, de fecha 22 de febrero de 2023.

"(…) ACUERDAN.

(…) 4. Que se establecerá, en conjunto con Confecámaras y las cámaras de comercio, una metodología de monitoreo y seguimiento, al cumplimiento de los objetivos que se desarrollaran en el marco de las líneas de acción y programas estratégicos definidos en la parte I.

(…) PARTE II. EJECUCION DE LA ADENDA.

(…) 3. Estos programas serán ejecutados por las cámaras de comercio, que informaran trimestralmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la ejecución presupuestal en cada actividad a través del Comité técnico establecido en la clausulas cuarto del Convenio Marco de Entendimiento.

4. La ejecución de la adenda se llevará a cabo mediante el seguimiento de indicadores acordados entre las partes, relacionados con la parte I, que serán parte integral de esta adenda. El seguimiento se adelantará por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (…)".

Adenda 2024 al Convenio marco de entendimiento suscrito entre el MinCIT y Confecámaras, suscrito en el 2023.

"(…) ACUERDAN.

(…) 4. Que se estableció, en conjunto con Confecámaras y las cámaras de comercio, una metodología de monitoreo y seguimiento, al cumplimiento de los objetivos que se desarrollan en el marco de las líneas de acción y programas estratégicos definidos en la Parte I.

(…) PARTE II. EJECUCION DE LA ADENDA.

(…) 3. Estos programas serán ejecutados por las cámaras de comercio, que informaran trimestralmente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la ejecución presupuestal en cada actividad a través del Comité técnico establecido en la clausulas cuarto del Convenio Marco de Entendimiento.

4.La ejecución de la adenda se llevará a cabo mediante el seguimiento de los indicadores acordados entre las partes, relacionados con la Parte I, que serán parte integral de esta adenda. El seguimiento se adelantará por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (…)".

Adenda 2025 al Convenio marco de entendimiento suscrito entre el MinCIT y Confecámaras, firmada el 18 de febrero de 2025.

"(…) ACUERDAN.

(…) 4. Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con Confecámaras y la cámaras de comercio, establecieron una metodología de seguimiento a la implementación de los programas y la ejecución de recursos dispuestos para su desarrollo.

"PARTE II. EJECUCION DE LA ADENDA

(...) 4. Que los programas o instrumentos que resulten de la materialización de las líneas estratégicas de la Parte I de la Adenda, serán ejecutados por las Cámara de Comercio, las cuales informarán trimestralmente al Ministerio de Comercio, Industria y turismo el avance de ejecución presupuestal en cada actividad de conformidad con la cláusula cuarta del Convenio Marco de Entendimiento. Este informe trimestral, igualmente estará incluido dentro del reporte que deben

realizar las Cámaras de Comercio a la Superintendencia de Sociedades sobre el avance del plan de trabajo de cada Cámara de Comercio.

(...) 7. Que la ejecución de la Adenda se llevará a cabo mediante el seguimiento de los indicadores acordados entre las partes, relacionados con la Parte I, que serán parte integral de esta Adenda. El seguimiento se adelantará por parte del Ministerio de Comercio, industria y Turismo". Subrayado fuera de texto.

Se evidenció que el MinCIT no cuenta con informes de supervisión según lo establecido en el parágrafo de la cláusula cuarta del convenio marco de entendimiento, así como tampoco para sus adendas de las vigencias 2023, 2024 y 2025 del seguimiento de los indicadores que permitan evidenciar el seguimiento, control y verificación de la ejecución del Convenio Marco de Entendimiento suscrito con Confecámaras y sus adendas.

De la revisión de la información suministrada por el MinCIT relacionada con la ejecución y seguimiento del Convenio Marco de Entendimiento suscrito con Confecámaras el 27 de noviembre de 2008 y sus adendas 2023, 2024 y 2025, se evidenció ausencia de informes de supervisión por parte del MinCIT, actas (con el detalle suficiente contenido en el convenio y las adendas), reportes de seguimiento, que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el seguimiento, control y evaluación de los programas, indicadores y ejecución presupuestal desarrollados en el marco del convenio.

Para el caso de las adendas del 2023 y 2024, se disponía que las cámaras de comercio deberían informar de manera trimestral al MinCIT la ejecución presupuestal, pero no se evidencian documentos soporte de dichos reportes.

Lo anterior, pese a que el convenio y sus adendas establecen expresamente que el Comité Técnico debe realizar seguimiento trimestral a la implementación del convenio, verificar el cumplimiento de las obligaciones, la ejecución presupuestal y dejar constancia escrita de las sesiones y decisiones adoptadas; así como la obligación del MinCIT al seguimiento de los indicadores acordados entre las partes.

De la misma manera no se puso a disposición de la CGR la metodología de seguimiento a la implementación de los programas y la ejecución de recursos dispuestos para su desarrollo que iba a ser realizada en conjunto por el MinCIT, Confecámaras y las cámaras de comercio en la ejecución de las adendas 2023, 2024 y 2025.

Se debe tener en cuenta que las Resoluciones nro. 2286 de 2007, 5352 de 2011, 1021 de 2013, 3421 de 2014 y 3861 de 2015, mediante las cuales el MinCIT adoptó los manuales de contratación, supervisión e interventoría, disponen que los supervisores e interventores deben velar por la adecuada ejecución de las obligaciones contractuales, ejercer control y vigilancia permanente sobre los convenios, y presentar informes escritos claros, completos y periódicos sobre la ejecución contractual, advirtiendo situaciones que puedan afectar su cumplimiento, de los cuales no hay documentación soporte.

La situación descrita se origina en debilidades en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control implementados por el MinCIT frente a la ejecución del Convenio Marco de Entendimiento suscrito con Confecámaras, así como en debilidades en las actividades de monitoreo,

seguimiento e interventoría adelantadas sobre las obligaciones pactadas en el convenio y sus adendas.

La situación genera riesgos sobre la trazabilidad, transparencia y verificación del seguimiento efectuado por el MinCIT a la ejecución de los programas, metas, indicadores y recursos desarrollados en el marco del Convenio Marco de Entendimiento y sus adendas, limitando la posibilidad de evidenciar el control ejercido por la entidad frente al cumplimiento de las obligaciones pactadas y afectando la disponibilidad de soportes documentales que permitan validar las actuaciones adelantadas por la supervisión y los comités técnicos.

Lo anterior, tiene incidencia disciplinaria puesto que no se acreditó de manera suficiente el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento y documentación previstas en el Convenio Marco de Entendimiento y sus adendas, pese a tratarse del instrumento que articula la ejecución de programas y recursos orientados al desarrollo empresarial y a las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior.

Respuesta de la entidad:

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0120872 del 26 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) De acuerdo con las observaciones planteadas por el órgano de control, queremos manifestar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha realizado el seguimiento a las líneas de Estratégicas y ejecución de los recursos que disponen las Cámaras de Comercio para financiarlas con la tarifa por renovación del registro mercantil.

Como se le manifestó en otros requerimientos a la Contraloría, los seguimientos a la ejecución comenzaron a partir del año 2023, debido a que por primera vez se establecían porcentajes de aporte de las Cámaras de Comercio. Esto permitió que, al momento de realizar el seguimiento por parte del Ministerio, se tuviera una cifra contra la cual comparar el ejercicio de ejecución de recursos.

Ahora bien, durante el proceso de seguimiento, el Ministerio ha contado con el apoyo de la Superintendencia de Sociedades. Si bien esta entidad tiene a su cargo la función de seguimiento al Plan de Trabajo que cada ente cameral reporta anualmente, y no específicamente el de las Adendas, la incorporación de las líneas estratégicas concertadas en dichas adendas dentro de los planes de trabajo permitió apoyarnos en los reportes trimestrales presentados por las cámaras a la entidad de control, para realizar un seguimiento adecuado.

En ese sentido, y como el Ministerio lo ha manifestado, se cuenta con la información reportada por las Cámaras de Comercio a la Superintendencia de Sociedades. Dicha información se presenta de manera clara y detallada, tal como puede evidenciarse en los informes adjuntos a esta respuesta, en los cuales se discriminan, para cada cámara, las líneas estratégicas, los recursos presupuestados, los recursos ejecutados y el porcentaje de beneficiarios alcanzados.

Conforme lo anterior y de acuerdo observaciones planteadas el documento del asunto, presentamos las siguientes consideraciones:

1. Informes de supervisión.

Debemos informar que no existen informes de supervisión sobre el Convenio Marco de Entendimiento y las Adendas posteriores, pues el presente convenio no reviste las características propias de un contrato o convenio interadministrativo, sino que se entiende como un instrumento en el cual se incluyen compromisos o se desarrollan instrumentos preexistentes o posteriores que materializan las líneas estratégicas.

Tampoco se contempla obligaciones, ni términos imperativos.

Es importante precisar que el Convenio Marco de Entendimiento suscrito entre el Ministerio y las Cámaras de Comercio a través de Confecámaras, desarrolla lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1. y 2.2.1.1.2 del Decreto 1074 de 2015 y el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012.

Si bien, el Convenio Marco de Entendimiento en su parágrafo, preciso que el Director de MiPymes ejercerá la interventoría del Convenio; identificamos que no se cumplen varias de las características propias de una interventoría, acorde con lo dispuesto en el Artículo 31 del Manual de Contratación del Ministerio por las siguientes razones:

- *El Convenio Marco de Entendimiento, no reviste las formalidades de la ley de contratación Estatal, es así como no se encuentra dentro del portal de contratación.*

- *El Convenio Marco de Entendimiento, no fue firmado por el ordenador del gasto, de acuerdo con la normativa Ministerial.*

- *El Convenio Marco de Entendimiento, no cuenta recursos dispuestos por el Ministerio, objetivo contractual, ni entregables definidos. Este Convenio lo que contiene es la intención para trabajar en el fortalecimiento del desarrollo empresarial en los términos de la Ley 905 de 2004 y el Decreto reglamentario 3820 de 2008.*

2. Actas

Desde el año 2008 hasta el año 2025, no reposan actas sobre el Convenio Marco de Entendimiento, ni de sus posteriores Adendas. Sin embargo, a partir del año 2026, se iniciaron las Actas Operativas.

3. Reportes de seguimiento

Contamos con seguimientos desde el año 2023 a la fecha; estos seguimientos se hicieron en el marco del reporte trimestral que hacen las Cámaras de Comercio a la Superintendencia de Sociedades sobre el Plan de Trabajo (PAT), habida cuenta que de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 3820 de 2008, El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en concordancia con las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio, mediante las concertaciones buscara que las Cámaras de Comercio, incorporen en su plan anual de trabajo, programas de desarrollo empresarial en sus respectivas jurisdicciones, en desarrollo de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 905 de 2004.

Por lo tanto, contamos con reporte de informes trimestrales, Informes de seguimiento en ayudas de memoria de esos seguimientos y presentaciones para los años 2023, 2024y 2025.

4. Indicadores.

Se adjuntan los indicadores diseñados entre el Ministerio y Confecámaras para el seguimiento del año 2023 y 2024.

Soportes de los numerales 3 y 4. Se adjunta un archivo en WinZip contiene:

- *Carpeta "Soportes Auditoria_ Convenio Marco"*
- *Subcarpeta "Indicadores"*
- *Subcarpeta "Reporte de Seguimientos" (…)".*

Análisis de la respuesta:

El MinCIT señala que no existen informes de supervisión debido a que el Convenio Marco de Entendimiento no reviste las características propias de un contrato o convenio sujeto a supervisión o interventoría, sino que constituye un instrumento mediante el cual se establecen compromisos y se desarrollan líneas estratégicas de trabajo conjunto. Sin embargo, dicho argumento no desvirtúa la observación, toda vez que el propio convenio estableció expresamente en su cláusula cuarta que el Director de Mipymes ejercería la interventoría del mismo, disposición que no ha sido modificada ni derogada por las partes. Adicionalmente, el alcance de la observación no se encuentra orientado a cuestionar la naturaleza jurídica del instrumento suscrito, sino a verificar el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento, control y documentación previstas en el Convenio Marco y sus adendas, instrumentos que fueron suscritos por funcionarios competentes del Ministerio y que conservan plena vigencia.

En consecuencia, independientemente de la denominación o naturaleza atribuida al instrumento, subsiste la necesidad de acreditar documentalmente las actuaciones de seguimiento previstas en sus cláusulas.

El MinCIT trae a colación los artículos 2.2.1.1.1. y 2.2.1.1.2 del Decreto 1074 de 2015, respecto de los aportes de las cámaras de comercio y la aplicación de los programas, la política de reindustrialización, turismo y comercio exterior. No obstante, la misma normativa invocada por la entidad contempla en el capítulo de *"Aporte y aplicación de los programas"* en su artículo 2.2.1.1.6[7] relaciona el seguimiento a los aportes y programas, en sus parágrafos 1 y 2, indica que el MinCIT deberá solicitar a las cámaras de comercio el avance del desarrollo de los programas y que tendrá en cuenta la información de la Superintendencia de sociedades.

Por lo tanto, dicho seguimiento va en línea con el reproche realizado por la CGR respecto de las obligaciones del convenio marco en cuanto al seguimiento trimestral por parte del Comité Técnico a las obligaciones frente a los proyectos y la obligación de dejar constancia escrita de sus sesiones o decisiones; y de sus adendas, el establecer la metodología de monitoreo o seguimiento (condición de la cual no se pronunció el MinCIT, ni entregó documentos), reportes

[7] Adicionado por el Decreto 470 del 08 de mayo de 2026, el cual entra en vigencia desde el día siguiente de la publicación en el diario oficial.

trimestrales de las cámaras al MinCIT (las allegadas son las de la Superintendencia de sociedades en seguimiento de una obligación independente a la de este convenio), seguimiento de indicadores (los excel allegados de las vigencias 2023, 2024 y 2025, no tienen análisis alguno, son respuestas a unos cuestionarios que solo evidencian la recolección de información).

Por otra parte, el MinCIT reconoce la inexistencia de actas del Comité Técnico para el periodo comprendido entre 2008 y 2025, situación que limita la trazabilidad y verificación integral de las actuaciones adelantadas en el marco del convenio.

Posteriormente, refieren que los seguimientos se hicieron en el marco del reporte trimestral de las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades y anexan los siguientes documentos: Para el 2023, informes trimestrales, Excel de ejecución de programas, presentación de la superintendencia de sociedades del Plan Anual de Trabajo; para el 2024: informes trimestrales, presentación de la superintendencia de sociedades de los resultados del primer y tercer trimestre; para el 2025: informes trimestrales, presentaciones de la superintendencia de sociedades respecto del seguimiento de la adenda 2025, ayuda de memoria de fecha 20/05/2025 del seguimiento de la ejecución de la adenda del 2025, ayuda de memoria de fecha 01/09/2025 respecto de consideraciones respecto de la contribución de las cámaras de comercio por el cambio de la formula del registro mercantil.

Por todo lo anterior, si bien se evidencian mecanismos de monitoreo y seguimiento, los soportes aportados no demuestran de forma suficiente el ejercicio formal de seguimiento, control y documentación previsto en el Convenio Marco y sus adendas que debía realizar el MinCIT, ya que, los documentos en mayor medida son del ejercicio de la Superintendencia de Sociedades o de recolección de información en el caso de indicadores.

Por último, se mantiene la posible incidencia disciplinaria, en consideración a que no se acreditó de manera suficiente el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento y documentación previstas en el Convenio Marco de Entendimiento y sus adendas, pese a tratarse del instrumento que articula la ejecución de programas y recursos orientados al desarrollo empresarial y a las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior.

Hallazgo nro. 3 - Planeación proyecto para el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental. (D) (COH_3316_2026)

Manual de contratación INNpulsa, código: MAGJU05, versión: 02, vigencia: 31/08/2023.

“Planeación: con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el fideicomiso al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área solicitante. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, la supervisión, el seguimiento del contrato y, en general, todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.

(…) 2.2.2 Convenios (…) La solicitud de contratación debe elevarse a la Dirección de Contratación mediante el formato respectivo a través de la herramienta “Mis Contratos”, acompañado de la propuesta, la cual, con independencia de quien la presente (La unidad o la contraparte) (…)

(…) 3.11.1. Designación del supervisor

En el formato de solicitud de contratación y en el texto del contrato y/o convenio, constará el cargo de quien (quienes) ejercerá (n) la supervisión o si contará con interventoría o una figura que ejerza su seguimiento. Corresponde al Ordenador del Gasto, informar desde el momento mismo de la solicitud de elaboración del contrato, por escrito a través del formato establecido al (los) supervisor (es), su designación en la contratación respectiva y en caso que la supervisión sea conjunta, determinar claramente que aspectos de la ejecución del contrato supervisará cada supervisor. El (los) Supervisor (es) designado (s) podrá (n) ser cambiado (s) por decisión del ordenador del gasto. Esta decisión deberá ser notificada al (los) nuevo (s) Supervisor (es) a través del mismo formato, el cual se copiará al anterior supervisor (salvo ausencia definitiva de la entidad), al contratista, a la Vicepresidencia de Negocios Especiales y a la Dirección de Contratación. Del recibo de estas notificaciones deberá quedar constancia en la carpeta del contrato.

Ningún trabajador de La Unidad podrá negarse a ejercer la supervisión para la cual ha sido designado, salvo que presente alguna causal de tipo legal que conlleve a un conflicto de interés para lo cual deberá actuar conforme lo establezca el Código de Buen Gobierno de FIDUCOLDEX.

***(…) 3.11.2** Principios generales de la supervisión. El supervisor o interventor es el responsable de efectuar el seguimiento de la debida ejecución del contrato frente al cual fue designado, dando cumplimiento a los siguientes lineamientos:*

− Asegurar que el contratista, durante la ejecución del contrato, se ciña a los términos y condiciones pactados en el mismo (…)

***3.11.3** Funciones de los supervisores. Los supervisores tendrán entre otras las siguientes funciones:*

a. Efectuar seguimiento a la ejecución del contrato por parte del Contratista y liquidación del contrato, lo cual incluye, la verificación del cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones a cargo del contratista conforme a la oferta, catálogos, términos de invitación y obligaciones del contrato.

b. Controlar, vigilar y verificar que la ejecución del objeto contratado se haga en todo de acuerdo con las especificaciones técnicas, básicas y complementarias contenidas en el contrato.

(…) e. Adoptar las medidas que garanticen la ejecución del objeto contractual, e impartir las instrucciones al contratista para el cabal cumplimiento de las obligaciones a su cargo, y solicitarle la información que considere necesaria.

(…) k. Siempre que el Supervisor designado sea remplazado ya sea de forma temporal o definitiva, deberá hacer entrega del respectivo informe de supervisión con corte a la fecha de designación del nuevo supervisor o a la fecha de retiro en caso de que aplique.

Solicitud de contratación para la Oferta mercantil nro. 039 de fecha 15 de octubre de 2025, suscrita por el ordenador del gasto y el supervisor.

*"Al suscribir el presente formato **el ordenador del gasto está designando la supervisión de este contrato/orden de compra/convenio** y como consecuencia el supervisor, acepta la designación para ejercer esta labor una vez se suscriba el documento contractual resultado de la presente solicitud. Conforme a lo anterior, el supervisor debe cumplir con las funciones que por la índole y naturaleza de la relación contractual que se suscriba le son propias, así como las previstas en el numeral 3.11.3 Funciones de los supervisores del manual de contratación de INNpulsa COLOMBIA. Con la suscripción de la presente solicitud el ordenador del gasto declara que ha verificado lo manifestado en este documento y en los documentos que dan alcance al mismo, por lo que aprueba la solicitud de contratación".*

Anexo nro. 1 - Aspectos Técnicos Oferta Mercantil Irrevocable – Proyecto *"FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia".*

*"(…) 3. DEFINICIONES TÉCNICAS (…) Proyecto de Gestión Ambiental: Refiere al equipo, sistema o tecnología proyectada a instalar como proyecto de gestión ambiental para implementar las medidas de mejora en sostenibilidad ambiental. **Este proyecto identificará la solución ambiental propuesta a implementar**, los indicadores de línea base, el valor de la inversión del proyecto, la reducción de los indicadores de consumo o de operación y el retorno a la inversión.*

4. COMPROMISOS ESPECIFICOS DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO EJECUTOR Y PRODUCTOS ENTREGABLES.

4.1 COMPROMISOS ESPECÍFICOS DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN

Preoperativos:

*(…) 1.3. **Elaborar y entregar un plan de trabajo**, donde se especifique las actividades a desarrollar, así como los medios, procedimientos, actividades, materiales y recursos más adecuados, que se emplearán para el desarrollo de las condiciones a cargo del patrimonio.*

*Fase 1: (…) 2. Caracterizar a los actores conexos a la cadena de valor del turismo seleccionados como beneficiarios **para identificar necesidades energéticas y el potencial de implementación de proyectos de gestión ambiental.***

(…) 2.2. Realizar el diagnóstico técnico y socioeconómico de hasta 1.300 beneficiarios-actores conexos a la cadena de valor del turismo, con línea base de consumo energético y emisiones a través de la visita presencial o virtual de hasta 8 horas para la caracterización sociodemográfica de los beneficiarios, la línea base frente a los indicadores de seguimiento e identificación de necesidades técnicas y conocimiento sobre gestión ambiental.
*Nota 1: **La metodología bajo la cual se desarrollará el diagnóstico técnico y socioeconómico se presentará en el Comité Técnico de Seguimiento para información y aprobación.***

*(…) Fase 3: (…) 4. Implementar proyectos de gestión ambiental en los beneficiarios priorizados, **bajo modalidades sugeridas por el diagnóstico.***

4.2. Asistencia técnica para la elaboración del documento denominado plan de gestión ambiental por cada beneficiario de acuerdo con la información obtenida en el diagnóstico. ***Los planes de gestión se darán a conocer a través de correo electrónico a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento previo a la adquisición de los estímulos para aprobación.*** *El tiempo de respuesta será definido en la primer reunión del Comité Técnico de Seguimiento.*

4.3. Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental. ***Teniendo en cuenta el análisis en el plan de gestión y de acuerdo con la aprobación del beneficiario, se procede a adquirir los implementos y/o estímulos que se van a implementar para el desarrollo de proyecto de gestión ambiental.***

(…) Fase 5. 6. Realizar el seguimiento de las actividades del proyecto.

5.COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO:

(…) El comité tendrá las siguientes funciones:
(…) b. Actuar como instancia responsable de los lineamientos técnicos de coordinación y ejecución del proyecto.
(…) d. Servir como instancia de socialización del avance de la ejecución de las condiciones del proyecto, ***de los productos y la ejecución el aporte de la contrapartida****, sin perjuicio de los entregables que tengan por objeto el mismo fin.*

Formato de Justificación de la necesidad de INNpulsa Colombia de fecha 16 de diciembre de 2025, suscrito por el Ordenador del gasto, el Subgerente de competitividad sostenible territorial. Antecedente para el Convenio de cooperación nro. NPA-065-2025.

"Proyecto de Gestión Ambiental: Refiere al equipo, sistema o tecnología proyectada a instalar como proyecto de gestión ambiental para implementar las medidas de mejora en sostenibilidad ambiental. ***Este proyecto identificará la solución ambiental propuesta a implementar****, los indicadores de línea base, el valor de la inversión del proyecto, la reducción de los indicadores de consumo o de operación y el retorno a la inversión.*

1.1. FASE 0 – PREOPERATIVA. En esta fase se desarrollarán espacios de articulación entre El ALIADO, INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT, con el propósito de armonizar los procesos iniciales del proyecto, consolidar los lineamientos operativos y estandarizar los procedimientos que se ejecutarán en las fases posteriores. ***EL ALIADO deberá definir el plan de trabajo, los formatos operativos y los criterios para la selección de beneficiarios en compañía de INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT.*** *Esta fase se ejecutará a través de las siguientes actividades:*

Actividad 0.4 – Selección de beneficiarios: La actividad consiste en la consolidación del análisis de cumplimiento de requisitos y en la entrega a INNPULSA COLOMBIA de los listados organizados que soporten el proceso de selección de ***2.700 beneficiarios.*** *Para esto EL ALIADO antes de la selección de beneficiarios deberá diseñar junto con INNPULSA COLOMBIA la metodología de evaluación y selección. Esta actividad se realizará en el marco de una reunión técnica para definir y concretar los lineamientos, criterios y procedimientos para el proceso de selección de beneficiarios. Posterior a la selección, el aliado deberá notificar vía correo electrónico*

*a **1.300 beneficiarios** y a por lo menos 300 beneficiarios en lista de espera, esto con el fin de mitigar posibles deserciones y a los restantes la no selección como beneficiarios del convenio.*

Entregables fase 0: Los entregables de esta fase son los siguientes:

*(…) A.5. Informe de la convocatoria con la base de datos que contenga la información relacionada de cada uno de los **2.700 beneficiarios**.*
1.3. FASE 2 – IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL. En esta fase el aliado junto con INNPULSA COLOMBIA deberán realizar el proceso de selección de 1956 beneficiarios que serán sujetos de la implementación de proyectos de gestión ambiental. Dentro de esta fase se identificarán los 905 beneficiarios que contarán con la implementación del proyecto de gestión ambiental, partiendo del grupo de 1.300 beneficiarios caracterizados en la fase anterior (…).

*(…) ACTIVIDAD 2.2 DESARROLLAR 905 PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL: El aliado deberá elaborar un documento por cada beneficiario con base en la información obtenida en el diagnóstico, el cual como mínimo debe integrar un resumen del diagnóstico en la líneas de gestión ambiental evaluadas, una información básica del beneficiario relacionada con su actividad económica, ubicación geográfica, número de empleados , los indicadores de línea base recolectados sobre los parámetros ambientales evaluados, **la justificación de la necesidad de acuerdo con lo evidenciado en la visita de diagnóstico, la propuesta del proyecto de gestión ambiental a implementar,** el valor estimado de inversión, la proyección de reducción en el recurso analizado, el cálculo de retorno de la inversión, la estimación de reducción del gasto mensual y la disminución esperada en emisiones.*

La inversión estimada para cada uno de los 905 proyectos propuestos de gestión ambiental tendrá un valor máximo de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE ($142.973.273), valor que incluye: compra de estímulos e incentivos (equipos, materiales, tecnologías), instalación y puesta en funcionamiento, transporte y logística, impuestos (IVA y demás aplicables). La distribución del valor de la inversión para cada uno de los 905 proyectos deberá contar con la siguiente distribución:
Entre el 70% y el 86% del recurso asignado, debe destinarse a la compra de estímulos (equipos, materiales, insumos, tecnologías), el restante 14% a 30% se destina a: instalación técnica especializada, transporte y logística, puesta en marcha y pruebas, capacitación al beneficiario, impuestos no incluidos en la compra. Si el valor del activo supera los topes indicados anteriormente, se podrá redistribuir los demás valores para que estos no superen los $142.973.273asociados al proyecto. Si por el contrario se presenta un caso especial donde el valor del activo sea menor al establecido en los porcentajes, se analizará la situación en el comité de seguimiento del convenio para validar si es viable desarrollar el proyecto propuesto.

***Las propuestas de proyectos a implementar son sujetas de aprobación por FONTUR** en concordancia con el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos vigente. En esta fase tanto la elaboración de los planes de gestión ambiental y la implementación de los proyectos de gestión ambiental podrán corresponder a las siguientes categorías y modelos tecnológicos: EFICIENCIA ENERGÉTICA: Sistema Solar Fotovoltaico (…), Sistema de calentamiento solar(…), Reemplazo de iluminación por tecnología LED(…), Reemplazo de sistemas de refrigeración(…), Reemplazo de sistemas climatización(…), GESTIÓN DEL*

RECURSO HÍDRICO: Sistemas de recuperación y tratamiento de aguas lluvias(…), Sistemas de tratamiento de aguas residuales(…), GESTIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS: Composteras y lombricultivos (…), Puntos ecológicos y contenedores de separación.

Propuesta presentada por la Corporación Acción y Progreso Sostenible CAPS, el 16 de diciembre de 2026, "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia", suscrita por el representante legal.

(…) FASE 0 – PREOPERATIVA: En esta fase se desarrollarán ***espacios de articulación*** *entre CAPS, INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT, con el propósito de armonizar los procesos iniciales del proyecto, consolidar los lineamientos operativos y estandarizar los procedimientos que se ejecutarán en las fases posteriores.* ***CAPS deberá definir el plan de trabajo****, los formatos operativos y los criterios para la selección de beneficiarios en compañía de INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT. Esta fase se ejecutará a través de las siguientes actividades:*

(…) Actividad 0.4 – Selección de beneficiarios. La actividad consiste en la consolidación del análisis de cumplimiento de requisitos y en la entrega a INNPULSA COLOMBIA de los listados organizados que soporten el proceso de selección de 1.300 beneficiarios. Para esto CAPS antes de la selección de beneficiarios deberá diseñar junto con INNPULSA COLOMBIA la metodología de evaluación y selección.

FASE 2 – IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL:

*En esta fase CAPS junto con INNPULSA COLOMBIA deberán realizar el proceso de selección de 905 beneficiarios que serán sujetos de la implementación de proyectos de gestión ambiental. Dentro de esta fase se identificarán los 905 beneficiarios que contarán con la implementación del proyecto de gestión ambiental, partiendo del grupo de 1.300 beneficiarios caracterizados en la fase anterior. Para la selección, CAPS deberá considerar los criterios técnicos definidos junto con INNPULSA COLOMBIA. Esta fase contempla cuatro momentos clave: (i) Construcción del plan de gestión ambiental****; (ii) Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental;*** *(iii) Entrega del proyecto con manuales y capacitación; y (iv) Medición de seguimiento para monitoreo de indicadores. Esta fase se ejecutará a través de las siguientes actividades:*

(…) Actividad 2.2 Desarrollar 905 planes de gestión ambiental: CAPS deberá elaborar un documento por cada beneficiario con base en la información obtenida en el diagnóstico, el cual como mínimo debe integrar un resumen del diagnóstico en la líneas de gestión ambiental evaluadas, una información básica del beneficiario relacionada con su actividad económica, ubicación geográfica, número de empleados , los indicadores de línea base recolectados sobre los parámetros ambientales evaluados, ***la justificación de la necesidad de acuerdo con lo evidenciado en la visita de diagnóstico****,* ***la propuesta del proyecto de gestión ambiental a implementar, el valor estimado de inversión,*** *la proyección de reducción en el recurso analizado, el cálculo de retorno de la inversión, la estimación de reducción del gasto mensual y la disminución esperada en emisiones.*

La inversión estimada para cada uno de los 905 proyectos propuestos de gestión ambiental tendrá un valor máximo de CIENTO VEINTIDÓS MILLONES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL

OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS ($122.817.865 M/CTE), valor que incluye: compra de estímulos e incentivos (equipos, materiales, tecnologías), instalación y puesta en funcionamiento, transporte y logística, impuestos (IVA y demás aplicables). La distribución del valor de la inversión para cada uno de los 905 proyectos deberá contar con la siguiente distribución:

Entre el 70% ($85.972.505) y el 85% ($104.395.185) del recurso asignado, debe destinarse a la compra de estímulos (equipos, materiales, insumos, tecnologías), el restante 15% a 30% se destina a: instalación técnica especializada, transporte y logística, puesta en marcha y pruebas, capacitación al beneficiario, impuestos no incluidos en la compra. Si el valor del activo supera los topes indicados anteriormente, se podrá redistribuir los demás valores para que estos no superen los $122.817.865 asociados al proyecto. Si por el contrario se presenta un caso especial donde el valor del activo sea menor al establecido en los porcentajes, se analizará la situación en el comité de seguimiento del convenio para validar si es viable desarrollar el proyecto propuesto.

(…) ***Las propuestas de proyectos a implementar son sujetas de aprobación por FONTUR*** *en concordancia con el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos vigente. En esta fase tanto la elaboración de los planes de gestión ambiental y la implementación de los proyectos de gestión ambiental podrán corresponder a las siguientes categorías y modelos tecnológicos: EFICIENCIA ENERGÉTICA: Sistema Solar Fotovoltaico (…), Sistema de calentamiento solar(…), Reemplazo de iluminación por tecnología LED(…), Reemplazo de sistemas de refrigeración(…), Reemplazo de sistemas climatización(…), GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO: Sistemas de recuperación y tratamiento de aguas lluvias(…), Sistemas de tratamiento de aguas residuales(…), GESTIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS: Composteras y lombricultivos (…), Puntos ecológicos y contenedores de separación.*

Estos planes de gestión ambiental deberán ser revisados y aprobados por INNPULSA COLOMBIA ***previo a la orden de compra por parte de CAPS*** *ya que serán el documento que soporte la aprobación de los proyectos para la posterior implementación. Cabe resaltar que estos planes serán compartidos a FONTUR y de presentarse observaciones, INNpulsa Colombia los dará a conocer a* ***CAPS*** *para que dé respuesta o ajuste los requerimientos sugeridos por esta entidad.*
Adicionalmente el proyecto propuesto ***deberá contener una aprobación por parte del beneficiario para conocer que está de acuerdo con proyecto a implementar.*** *Dicha aprobación podrá ser un acta firmada por el beneficiario, la grabación de una sesión de socialización del proyecto, un correo electrónico manifestado la aprobación o el medio que se considere destinado para el mismo fin.*

*Actividad 2.3 - Adquirir, implementar y poner en marcha 905 proyectos de gestión ambiental: De acuerdo con los planes de gestión ambiental formulados previamente****, aprobados por INNPULSA COLOMBIA y que cuentan con la aprobación expresa de cada beneficiario****, CAPS deberá adelantar la identificación de proveedores potenciales validando certificaciones de calidad de productos (ISO, ICONTEC, certificaciones internacionales, entre otras), verificar con el proveedor que los bienes a adquirir cumplen con la normativa técnica colombiana aplicable, por ejemplo en eficiencia energética (RETIE, RETILAP, entre otras), realizar los procesos de compra, validar garantías, servicio postventa y soporte técnico disponible, coordinar la entrega de los implementos o estímulos ambientales, supervisar la instalación y poner en funcionamiento cada proyecto, asegurando que su implementación corresponda estrictamente a lo definido en el*

plan de gestión ambiental. Durante esta actividad, CAPS deberá garantizar que cada beneficiario reciba el proyecto finalizado, operando y en condiciones adecuadas de uso.

Convenio de cooperación nro. NPA-065-2025, suscrito entre La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible "CAPS", el 17 de diciembre de 2025.

"CONSIDERACIONES. (…) DÉCIMA NOVENA: Que, mediante Acta No. 003 de la Junta Asesora de INNpulsa Colombia del 10 de diciembre de 2025, se aprobó la incorporación de recursos adicionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al presente proyecto. En este contexto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo transfirió recursos adicionales al Patrimonio INNpulsa Colombia por valor de CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($59.200.000.000) a través de la resolución 951 de 2025, con el propósito de ampliar significativamente el alcance e impacto del proyecto Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia, los cuales fueron (…). SIC.

(…) CLÁUSULA SEGUNDA - ALCANCE DEL OBJETO: En virtud del presente convenio EL ALIADO de acuerdo con la propuesta presentada el 12 de diciembre del 2025 la cual hace parte integral del presente convenio, y que en adelante se denominará LA PROPUESTA, deberá adelantar lo referente a las obligaciones establecidas para el desarrollo del objeto del presente convenio.

(…) T. Proyecto de Gestión Ambiental: Refiere al equipo, sistema o tecnología proyectada a instalar como proyecto de gestión ambiental para implementar las medidas de mejora en sostenibilidad ambiental. ***Este proyecto identificará la solución ambiental propuesta a implementar,*** *los indicadores de línea base, el valor de la inversión del proyecto, la reducción de los indicadores de consumo o de operación y el retorno a la inversión*

(…) 2.1. FASE 0 – PREOPERATIVA. ***En esta fase se desarrollarán espacios de articulación entre El ALIADO, INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT****, con el propósito de armonizar los procesos iniciales del proyecto, consolidar los lineamientos operativos y estandarizar los procedimientos que se ejecutarán en las fases posteriores. EL ALIADO deberá* ***definir el plan de trabajo****, los formatos operativos y los criterios para la selección de beneficiarios en compañía de INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT. Esta fase se ejecutará a través de las siguientes actividades:*

(…) 2.3. FASE 2 – IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL. En esta fase el aliado junto con INNPULSA COLOMBIA deberán realizar el proceso de selección de 905 beneficiarios que serán sujetos de la implementación de proyectos de gestión ambiental. Dentro de esta fase se identificarán los 905 beneficiarios que contarán con la implementación del proyecto de gestión ambiental, partiendo del grupo de 1.300 beneficiarios caracterizados en la fase anterior. Para la selección, EL ALIADO deberá considerar los criterios técnicos definidos junto con INNPULSA COLOMBIA. Esta fase contempla cuatro momentos clave: (i) ***Construcción del plan de gestión ambiental; (ii) Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental****; (iii) Entrega del proyecto con manuales y capacitación; y (iv) Medición de seguimiento para monitoreo de indicadores.*

(…) ACTIVIDAD 2.1 – Definir Los 905 Beneficiarios De Acuerdo Con Los Criterios Técnicos Determinados Para La Implementación De Los Proyectos De Gestión Ambiental.

(…) ACTIVIDAD 2.2 Desarrollar 905 Planes De Gestión Ambiental: El aliado deberá elaborar un documento por cada beneficiario con base en la información obtenida en el diagnóstico, el cual como mínimo debe integrar un resumen del diagnóstico en la líneas de gestión ambiental evaluadas, una información básica del beneficiario relacionada con su actividad económica, ubicación geográfica, número de empleados , los indicadores de línea base recolectados sobre los parámetros ambientales evaluados, ***la justificación de la necesidad de acuerdo con lo evidenciado en la visita de diagnóstico, la propuesta del proyecto de gestión ambiental a implementar****, el valor estimado de inversión, la proyección de reducción en el recurso analizado, el cálculo de retorno de la inversión, la estimación de reducción del gasto mensual y la disminución esperada en emisiones.*

La inversión estimada para cada uno de los 905 proyectos propuestos de gestión ambiental tendrá un valor máximo de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE ($142.973.273), valor que incluye: compra de estímulos e incentivos (equipos, materiales, tecnologías), instalación y puesta en funcionamiento, transporte y logística, impuestos (IVA y demás aplicables). La distribución del valor de la inversión para cada uno de los 905 proyectos deberá contar con la siguiente distribución: Entre el 70% y el 86% del recurso asignado, debe destinarse a la compra de estímulos (equipos, materiales, insumos, tecnologías), el restante 14% a 30% se destina a: instalación técnica especializada, transporte y logística, puesta en marcha y pruebas, capacitación al beneficiario, impuestos no incluidos en la compra. Si el valor del activo supera los topes indicados anteriormente, se podrá redistribuir los demás valores para que estos no superen los $142.973.273 asociados al proyecto. Si por el contrario se presenta un caso especial donde el valor del activo sea menor al establecido en los porcentajes, se analizará la situación en el comité de seguimiento del convenio para validar si es viable desarrollar el proyecto propuesto.

Las propuestas de proyectos a implementar son sujetas de aprobación por FONTUR *en concordancia con el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos vigente. En esta fase tanto la elaboración de los planes de gestión ambiental y la implementación de los proyectos de gestión ambiental podrán corresponder a las siguientes categorías y modelos tecnológicos: EFICIENCIA ENERGÉTICA: Sistema Solar Fotovoltaico (…), Sistema de calentamiento solar(…), Reemplazo de iluminación por tecnología LED(…), Reemplazo de sistemas de refrigeración(…), Reemplazo de sistemas climatización(…), GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO: Sistemas de recuperación y tratamiento de aguas lluvias(…), Sistemas de tratamiento de aguas residuales(…), GESTIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS: Composteras y lombricultivos (…), Puntos ecológicos y contenedores de separación.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: Teniendo en cuenta que el presupuesto asignado es de hasta CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE ***($142.973.273), por beneficiario****, será posible combinar las soluciones anteriormente descritas sin que esto implique entregar recursos adicionales al presupuesto asignado. De presentarse un sobrecosto, el beneficiario deberá asumirlo y esto se consignará en una carta de compromiso.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Estos planes de gestión ambiental deberán ser revisados y aprobados por INNPULSA COLOMBIA **previo a la orden de compra por parte de EL ALIADO** ya que serán el documento que soporte la aprobación de los proyectos para la posterior implementación. Cabe resaltar que estos planes serán compartidos a FONTUR y de presentarse observaciones, INNPULSA COLOMBIA los dará a conocer a EL ALIADO para que dé respuesta o ajuste los requerimientos sugeridos por esta entidad.*

*PARÁGRAFO CUARTO**: Adicionalmente el proyecto propuesto deberá contener una aprobación por parte del beneficiario para conocer que está de acuerdo con proyecto a implementar.** Dicha aprobación podrá ser un acta firmada por el beneficiario, la grabación de una sesión de socialización del proyecto, un correo electrónico manifestado la aprobación o el medio que se considere destinado para el mismo fin.*

*ACTIVIDAD 2.3 - Adquirir, implementar y poner en marcha 905 proyectos de gestión ambiental. De acuerdo con los planes de gestión ambiental formulados previamente, **aprobados por INNPULSA COLOMBIA y que cuentan con la aprobación expresa de cada beneficiario**, EL ALIADO deberá adelantar la identificación de proveedores potenciales validando certificaciones de calidad de productos (ISO, ICONTEC, certificaciones internacionales, entre otras), verificar con el proveedor que los bienes a adquirir cumplen con la normativa técnica colombiana aplicable, por ejemplo en eficiencia energética (RETIE, RETILAP, entre otras), realizar los procesos de compra, validar garantías, servicio postventa y soporte técnico disponible, coordinar la entrega de los implementos o estímulos ambientales, supervisar la instalación y poner en funcionamiento cada proyecto, asegurando que su implementación corresponda estrictamente a lo definido en el plan de gestión ambiental. Durante esta actividad, EL ALIADO deberá garantizar que cada beneficiario reciba el proyecto finalizado, operando y en condiciones adecuadas de uso.*

(…) CLAUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES: Con ocasión del presente convenio las partes se obligan a:

*1. Ejecutar y cumplir integralmente el objeto del convenio de conformidad con lo descrito en el **clausulado del convenio y la propuesta presentada por el ALIADO**, la cual hace parte integral del presente convenio.*
*2**. Elaborar y entregar el Plan de trabajo al supervisor del presente convenio que contenga como mínimo equipo técnico necesario para la ejecución**, presupuesto desagregado, metodología de las fases a ejecutar, metas, indicadores, herramientas e instrumentos, listado de verificables y cronograma específico, los cuales deberán ser validados por el Comité Técnico del Convenio.***

***(…) CLÁUSULA OCTAVA – COMITÉ TÉCNICO:** Sin perjuicio de la labor de Supervisión que adelante **INNPULSA COLOMBIA** al presente Convenio, durante el desarrollo del mismo se implementará un comité técnico, conformado por: dos (2) representantes del PA INNpulsa Colombia, y un (1) representante de CAPS, como miembro, con el fin de velar por el cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes y, en consecuencia, la obtención del objeto del presente Convenio. (…) d. Realizar recomendaciones sobre el desarrollo del Convenio en lo técnico, administrativo y financiero".*

CLÁUSULA QUINTA – APORTES DE LAS PARTES

(…) ***5.1. INNPULSA COLOMBIA (…) 5.1.1. Primer desembolso en calidad de anticipo:*** *Se realizará un primer desembolso equivalente al veinte por ciento (20%) de los aportes en efectivo de* ***INNPULSA COLOMBIA****, es decir, la suma de* ***VEINTICINCO MIL DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE. ($25.016.608.609) (…)*** *El anticipo será amortizado proporcionalmente en los desembolsos que correspondan a los proyectos de gestión ambiental entregable C3 con la entrega y aprobación a satisfacción por parte del supervisor y/o interventoría de la factura comercial y la declaración de importación, mediante reportes trimestrales que den cuenta de la gestión y avance realizado sobre el recurso entregado, para realizar los reconocimientos contables a que haya lugar.*

En el evento en que no se logre amortizar la totalidad del anticipo por parte del ***ALIADO*** *después del cuarto desembolso, este deberá devolver el saldo del anticipo sin invertir dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se configure dicha circunstancia. En su defecto, el* ***ALIADO*** *autoriza expresamente a* ***INNPULSA COLOMBIA*** *para descontar de manera proporcional el valor del anticipo no amortizado de los desembolsos subsiguientes que correspondan, hasta lograr el reintegro total de los recursos entregados en calidad de anticipo y que no fueron ejecutados conforme a su destinación.*

(…) 5.2 EL ALIADO realizará un aporte en especie por valor de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.000.000.000) para la ejecución de las actividades objeto del convenio (…) PARÁGRAFO SEGUNDO: El 100% de los recursos aportados por EL ALIADO en especie, desagregado en las páginas 39, 40, 41, 42 y 52 de la propuesta entregada por EL ALIADO, ***serán ejecutados directamente por este, y los avances técnicos y financieros serán presentados en los comités técnicos mensuales*** *que se desarrollarán en el presente* ***convenio y en los informes trimestrales de avance de ejecución y serán aprobados por supervisor y/o interventor del Convenio****.*
CLÁUSULA SEXTA - SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: (…) PARÁGRAFO PRIMERO: Durante la ejecución del Convenio INNPULSA COLOMBIA iniciaran con supervisión administrativa y luego contratará una firma interventora quien entrara en vigor en la Fase 2 Implementación de Proyectos de Gestión Ambiental, quien realizará el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, contable, legal y financiera (…) ***Para la ejecución del convenio, EL ALIADO llevará registros de las actividades realizadas y mantendrá la documentación pertinente para acreditar el cumplimiento de la propuesta, los soportes de la ejecución de los aportes de INNPULSA COLOMBIA****, así como el cumplimiento de las normas legales y tributarias que apliquen.*

Documento técnico de convocatoria nro. 01, *"Sostenibilidad para la cadena de valor de turismo"* publicado por el MinCIT, FONTUR e INNpulsa, el 12 de febrero de 2026.

"(…) 6. FASES DEL PROGRAMA.

c. Fase 3: Asistencia técnica para el diseño e implementación de proyectos de gestión ambiental (…)

1.Construcción del plan de gestión ambiental: Teniendo en cuenta la información recolectada en el diagnóstico, se realizará un documento denominado plan de gestión ambiental que analiza los indicadores de línea base, el valor de la inversión del proyecto propuesto, la proyección de

reducción en el recurso analizado, el gasto mensual de operación, la disminución de emisiones y en análisis del posible retorno de la inversión.

*2.**Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental**: Teniendo en cuenta el análisis en el plan de gestión y de acuerdo con la aprobación del beneficiario, se procede a adquirir los implementos y/o estímulos que se van a implementar para el desarrollo de proyecto de gestión ambiental. Durante esta etapa el operador será el encargado de identificar los potenciales proveedores de la solución, realizar el proceso de compra y supervisar la entrega y puesta en marcha del proyecto".*

Se evidencian las siguientes debilidades en la planeación, estructuración técnica y presupuestal, mecanismos de seguimiento, supervisión y control de la Oferta Mercantil FNTP-2025-285[8] y el Convenio NPA-065-2025[9] por el cual se ejecuta el proyecto *"Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia"*, por cuanto se identificó:

1. No se evidenciaron estudios de mercado[10] ni soportes técnicos que justifiquen las cantidades, especificaciones técnicas y valores presupuestados tanto en la Oferta Mercantil como en el Convenio de Cooperación, debido a que se mantiene el número de beneficiarios y de proyectos de gestión ambiental, aun cuando se adicionaron recursos para la ampliación de este.
2. En la supervisión ejercida por INNpulsa Colombia de la Oferta Mercantil no se evidencia el informe correspondiente al primer supervisor.
3. No se evidenció el plan de trabajo estructurado conforme a los requerimientos establecidos en la Oferta Mercantil y en el Convenio de Cooperación.
4. No se evidenció el traslado previo de los planes de gestión ambiental a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento de la Oferta Mercantil para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental.
5. No se puso a disposición de la CGR evidencia de aprobación por parte de FONTUR de los beneficiarios respecto de los proyectos de gestión ambiental, previo a su adquisición por parte de CAPS.
6. Se evidenciaron diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación suscrito, sin que exista evidencia documental que justifique técnica o financieramente dichos ajustes.

[8] Suscrita entre FONTUR e INNPULSA, con aceptación de fecha 23 de octubre de 2025.
[9] Suscrito entre La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa y la Corporación Acción y Progreso Sostenible "CAPS", el 17 de diciembre de 2025.

[10] Se refiere al análisis técnico, financiero o metodológico que permitiera sustentar las decisiones incorporadas al proyecto.

7. No se evidenció seguimiento por parte de la supervisión del convenio de cooperación respecto de la ejecución de la contrapartida en especie, sin perjuicio de la validación de los entregables en las etapas correspondientes.
8. Se utilizó el anticipo por un valor de $25.016.608.609, para la importación de los componentes de los sistemas solares fotovoltaicos, aun cuando no se cuenta con la aprobación de los proyectos de gestión ambiental y no se han establecido las necesidades de los beneficiarios consecuencia del diagnóstico. Dicho anticipo no ha sido amortizado a la fecha.

Lo anterior producto de la revisión y aplicación de las pruebas de auditoría propuestas que permiten indicar que, en primer lugar, no se evidencian soportes técnicos suficientes que justifiquen las cantidades, especificaciones técnicas y valores presupuestados de los proyectos de gestión ambiental contemplados tanto en la Oferta Mercantil como en el Convenio de Cooperación, ambos estructurados y justificados por INNpulsa Colombia.

Por lo que, pese a que los proyectos de gestión ambiental contemplaban diversas líneas de intervención, tales como: sistemas solares fotovoltaicos, sistemas de calentamiento solar, reemplazo de iluminación por tecnología LED, reemplazo de sistemas de refrigeración y climatización, sistemas de recuperación y tratamiento de aguas lluvias, sistemas de tratamiento de aguas residuales, composteras, lombricultivos y puntos ecológicos de separación; el presupuesto tanto en la oferta mercantil como en el convenio de cooperación se centraron solo en sistemas solares fotovoltaicos, sin que se evidenciaran análisis técnicos, financieros o metodológicos que justificaran la exclusión o no priorización de las demás alternativas de intervención ambiental inicialmente contempladas en el proyecto.

Así mismo, se evidencia una variación respecto del presupuesto en las unidades asociadas a los sistemas solares fotovoltaicos, pasando de tres (3) paneles contemplados en la Oferta Mercantil a diez (10) paneles en el Convenio de Cooperación, sin que exista evidencia documental que justifique técnica, financiera o metodológicamente dicha modificación. Como tampoco se tiene claridad respecto de si esas cantidades aplican por beneficiario o es solo el cálculo para tener un aproximado en la cotización.

Lo anterior, pese a que en el convenio de cooperación se señaló la incorporación de "*recursos adicionales al Patrimonio INNpulsa Colombia por valor de CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($59.200.000.000) a través de la resolución 951 de 2025, con el propósito de ampliar significativamente el alcance e impacto del proyecto Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia*"[11]. *SIC, subrayado fuera de texto.* No obstante, no se evidenció estudio, análisis o soporte técnico en el que se evaluara el impacto de dicha ampliación frente al alcance del proyecto, la cobertura esperada, la distribución de los recursos adicionales o la razonabilidad del incremento en las unidades adquiridas.

[11] Consideración decima novena del Convenio de cooperación nro. NPA-065-2025, suscrito entre La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible "CAPS", el 17 de diciembre de 2025.

Segundo, mediante memorando interno, fue designada una tercera supervisora, quien emitió informe correspondiente al periodo comprendido entre el 22 de octubre de 2025 y el 22 de enero de 2026. No obstante, dicho periodo incluye fechas anteriores a su designación, respecto de las cuales no podía dar constancia directa de las actividades ejecutadas, más aún cuando no se evidenció acta, informe de empalme o entrega formal por parte del primer supervisor.

En tercer lugar, en el convenio de cooperación se estableció que CAPS debía *"Elaborar y entregar el Plan de trabajo al supervisor del presente convenio que contenga como mínimo equipo técnico necesario para la ejecución, presupuesto desagregado, metodología de las fases a ejecutar, metas, indicadores, herramientas e instrumentos, listado de verificables y cronograma específico, los cuales deberán ser validados por el Comité Técnico del Convenio"*[12], al respecto no se puso a disposición de la CGR ningún documento que cumpliera con esa especificidad, debido a que, solo existe un plan operativo en el que se dispone el cronograma, pero no tiene el nivel de detalle que solicitaba el convenio respecto de esa obligación, la cual serviría de guía para la ejecución de los recursos de dicho proyecto y además debía ser validado por el comité técnico del convenio.

Cuarto, respecto del traslado previo de los planes de gestión ambiental a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental en la Oferta Mercantil, no se evidenciaron documentos en los que se agotara dicha obligación plasmada en el anexo técnico nro. 1 de la oferta mercantil, donde dispone *"(…) Los planes de gestión se darán a conocer a través de correo electrónico a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento previo a la adquisición de los estímulos para aprobación (…)"*[13].

Quinto, de igual manera, no se puso a disposición de la CGR evidencia documental que acreditara la aprobación previa de los proyectos de gestión ambiental por parte de FONTUR, INNpulsa Colombia y los beneficiarios, antes de su adquisición por parte de CAPS, pese a que dicha condición se encontraba prevista en primera medida en el anexo nro.1 de la Oferta Mercantil *"4.3. Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental. Teniendo en cuenta el análisis en el plan de gestión y de acuerdo con la aprobación del beneficiario, se procede a adquirir los implementos y/o estímulos que se van a implementar para el desarrollo de proyecto de gestión ambiental"*; en la justificación de la necesidad de la contratación del Convenio de Cooperación en su Fase 2, actividad 2.2. parágrafo tercero y cuarto; en la propuesta presentada por CAPS en la Fase 2, actividad 2.2, inciso 8 y 9; en el Convenio suscrito en la Fase 2, actividad 2.2. parágrafo tercero y cuarto y en el documento técnico de la convocatoria en el numeral 6, literal c, fase 3, numeral 2.

Lo anterior impide evidenciar que las adquisiciones efectuadas contaran con la aprobación previa de FONTUR, INNpulsa y los beneficiarios, conforme a lo establecido en los documentos contractuales y de la convocatoria, así como verificar que dichas adquisiciones obedecieran a las

[12] 3.1. Obligaciones del aliado, numeral 2, del Convenio de cooperación nro. NPA-065-2025, suscrito entre La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible "CAPS", el 17 de diciembre de 2025.
[13] Numeral 4.2. de la Fase 3, 4. Implementar proyectos de gestión ambiental en los beneficiarios priorizados, bajo modalidades sugeridas por el diagnóstico. Anexo nro. 1 - Aspectos Técnicos Oferta Mercantil Irrevocable – Proyecto "FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia".

necesidades reales y previamente identificadas de los beneficiarios dentro de los proyectos de gestión ambiental a implementar.

En sexto lugar, se evidenciaron diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación, sin que exista evidencia documental que justifique técnica o financieramente los cambios.

De manera cronológica, en la oferta mercantil el valor de los proyectos era de $57.403.500, en la propuesta de CAPS un valor máximo de $122.817.865, en el convenio suscrito por un valor máximo de $142.973.273 y en la convocatoria por un máximo de $122.817.865. Situación que no da claridad del presupuesto final respecto de cada beneficiario, puesto que, los valores tanto con la inversión completa o solo el proyecto de gestión ambiental no concuerdan. Es decir, no se conoce la justificación de los cambios en los valores, aun cuando la propuesta es parte integral del convenio.

En séptimo lugar, en los informes de supervisión del Convenio de Cooperación suscrito con CAPS, correspondientes al último trimestre de 2025 y al primer trimestre de 2026, no se evidenció seguimiento, verificación ni aprobación respecto de la ejecución de la contrapartida en especie, pese a constituir una obligación a cargo de la supervisión conforme a las funciones establecidas en el Manual de Contratación de INNpulsa y en la cláusula quinta, parágrafo segundo del convenio de cooperación, donde se dispuso que los avances técnicos y financieros de dichos aportes debían ser presentados y aprobados en los informes trimestrales de ejecución.

De igual manera, tampoco se evidencia actuación alguna por parte del Comité Técnico frente al seguimiento de dicho aporte en especie para los meses diciembre, enero y febrero, a pesar de que, en la cláusula quinta, parágrafo segundo del convenio de cooperación, se dispuso expresamente que dicho comité debía efectuar el seguimiento, sin perjuicio de la validación de los entregables en las etapas respectivas, aporte que debía ser presentado en los comités técnicos de manera mensual.

Octavo, iNNpulsa informó que parte de los recursos correspondientes al anticipo desembolsado a CAPS por valor de $25.016.608.609, fueron destinados a la importación de paneles solares, de acuerdo con la siguiente distribución:

Tabla 1. Porcentaje destinado a la importación de paneles solares

Concepto	Valor (COP)	% del anticipo
Importación de paneles solares (módulos fotovoltaicos) en estricto sentido	$11.842.000.000	47,34%
Demás componentes importados del SSFV (baterías + inversores)	$10.675.608.609	42,67%
Subtotal — Proceso de importación integral	$22.517.608.609	90,01%
Estructuras de soporte (fabricación nacional, complementarias a la importación)	$2.499.000.000	9,99%
TOTAL ANTICIPO	$25.016.608.609	100,00%

Fuente: INNpulsa – CAPS.

Y desembolsado de iNNpulsa a CAPS, así:

Tabla 2. Primer desembolso Convenio de cooperación NPA-065-2025.

Nro. Pago.	Nro. Factura	Nro. Comprobante de egreso	Periodo facturado	Valor Factura
1	FE116	287	Primer desembolso	$25.016.608.609

Fuente: INNpulsa – CAPS, elaboración CGR.

Por lo anterior, se evidenció que los recursos correspondientes al anticipo por valor de veinticinco mil dieciséis millones seiscientos ocho mil seiscientos nueve pesos ($25.016.608.609), los cuales a la fecha no han sido amortizados, fueron utilizados para la adquisición anticipada de paneles solares sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el convenio de cooperación. En particular, dicha adquisición se realizó sin contar con la aprobación previa de los proyectos por parte de FONTUR, iNNpulsa y los beneficiarios, así como sin la definición individual de sus necesidades, la aprobación de los respectivos Planes de Gestión Ambiental y la validación técnica de las soluciones a implementar.

Esta situación desnaturalizó la secuencia técnica prevista para la ejecución del proyecto, en la medida en que la adquisición de los equipos debía sustentarse en los diagnósticos y evaluaciones realizadas a cada beneficiario y no antecederlas. En consecuencia, la compra anticipada efectuada con cargo al anticipo no permite garantizar que los bienes adquiridos respondan de manera adecuada a las necesidades específicas identificadas para los beneficiarios del proyecto.

La situación observada se originó por la adopción de decisiones técnicas, presupuestales y de inversión sin contar previamente con análisis suficientes que permitieran sustentar la razonabilidad de las cantidades, especificaciones, costos, cobertura y modificaciones incorporadas al proyecto. Así mismo, no se implementaron mecanismos efectivos para verificar el cumplimiento de los hitos, validaciones y aprobaciones previstas en los documentos contractuales antes de autorizar actuaciones posteriores de ejecución.

Igualmente, se priorizó la disponibilidad y utilización de los recursos frente a la finalización de las etapas de diagnóstico, definición de necesidades y validación técnica previstas para la selección e implementación de las soluciones ambientales, limitando la efectividad de los controles diseñados para asegurar la adecuada destinación y ejecución de los recursos del proyecto.

Las situaciones identificadas afectaron la transparencia, trazabilidad y confiabilidad de los procesos de planeación, ejecución, supervisión y control del proyecto, limitando la posibilidad de verificar que las decisiones de inversión, las modificaciones presupuestales y la adquisición de bienes estuvieran debidamente soportadas y respondieran a necesidades previamente identificadas y evaluadas. En particular, la utilización del anticipo para la adquisición de componentes de sistemas solares fotovoltaicos se efectuó sin que se hubieran agotado las etapas de diagnóstico, formulación y aprobación de los proyectos de gestión ambiental previstas contractualmente, situación que impidió contar con soportes técnicos suficientes para acreditar la necesidad, pertinencia y correspondencia de las inversiones realizadas respecto de los beneficiarios del proyecto, generando incertidumbre sobre la razonabilidad de las cantidades, especificaciones técnicas, costos y soluciones ambientales definidas.

Así mismo, los hechos observados evidencian un posible incumplimiento de los deberes funcionales relacionados con la administración, supervisión y control de los recursos públicos

involucrados, al permitir la ejecución de inversiones sin verificar previamente el cumplimiento de los requisitos, condiciones y controles establecidos para su desarrollo. Esta situación adquiere especial relevancia considerando que INNpulsa administra recursos públicos y que los aportes efectuados por FONTUR provienen del recaudo del Impuesto Nacional al Turismo, recursos con destinación específica para el fortalecimiento y desarrollo del sector turístico, cuya gestión demanda un especial deber de diligencia, vigilancia y control, configurándose una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La observación fue comunicada al MinCIT, al Patrimonio Autónomo INNpulsa y al Patrimonio Autónomo FONTUR, entidades que presentaron oportunamente sus respectivas respuestas y soportes documentales. El equipo auditor efectuó un análisis integral de los argumentos, aclaraciones y evidencias aportadas por cada una de las partes. No obstante, para efectos de pertinencia, claridad y economía, en el presente informe se transcriben únicamente los apartes que guardan relación directa con los hechos observados y con la valoración realizada por la CGR.

MinCIT:

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0119363 del 25 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) En atención a la comunicación del asunto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su calidad de supervisor del Contrato No. 413 de 2023, suscrito con Fiducoldex S.A., se permite dar respuesta a la observación formulada en el marco de la Auditoría de Cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026.

En primer lugar, es indispensable hacer referencia a las obligaciones que le corresponden a la supervisión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre el Contrato No. 413 de 2023.

Específicamente, en el contrato se establece:

"Sección V.2 Remuneración en favor de LA FIDUCIARIA.

Los conceptos por los cuales se causará la comisión fiduciaria corresponden a:
Comisión Fiduciaria por la Administración del Patrimonio Autónomo:

Base de Cálculo Comisión Fiduciaria

1. Recaudo de recursos

Se reconocerá una comisión fiduciaria equivalente al 0.10% parafiscales del valor recaudado mensualmente por concepto de la contribución parafiscal.

2. Contratación Derivada del Patrimonio Autónomo.

Recursos 100% del FONTUR

Se reconocerá una comisión fiduciaria equivalente al 2.35% sobre el valor total de los negocios jurídicos de cualquier naturaleza que celebre el Patrimonio Autónomo con recursos 100% del FONTUR, distribuida de la siguiente manera:

45% al momento de la suscripción del negocio jurídico.

25% al avance del 50% de ejecución del objeto de cada negocio jurídico, de conformidad con la certificación emitida por el supervisor y/o interventor.

30% a la liquidación del negocio jurídico o certificación del cumplimiento total y a satisfacción del objeto emitida por el supervisor y/o interventor cuando no se requiera de liquidación.

Cuando el negocio jurídico no haya ejecutado al 100% el porcentaje de pago de la comisión fiduciaria será proporcional al porcentaje de ejecución del negocio jurídico".

Obsérvese que, respecto de la comisión fiduciaria la supervisión del contrato ejerce sus funciones una vez se reporta la celebración de los contratos, cuando se supera el 50% de ejecución y cuando de liquidan los negocios jurídicos.

Ahora bien, Fiducoldex S.A. en calidad de ejecutor de los recursos del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, el 23 de octubre de 2025, aceptó la Oferta Mercantil No. 587-2025 al PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN, con el fin de llevar a cabo el proyecto FNTP-2025-285.

En cumplimiento de la obligación antes trascrita, en el mes de noviembre de 2025, dentro del reporte de comisión fiduciaria Fiducoldex S.A. reportó a la supervisión la aceptación de la Oferta Mercantil No. 587-2025, para la autorización de pago del 45% del 2.35% del valor total del negocio jurídico, correspondiente a la suscripción.

En consecuencia, la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción del Viceministerio de Turismo verificó que dicha aceptación cumpliera con los requisitos legales correspondientes.

Específicamente, se revisó que el objeto de la oferta estuviera directamente relacionado con el proyecto FNTP-2025-285, así como la capacidad de las partes, el valor y origen de los recursos comprometidos.

Como resultado de dicha verificación, se concluyó que, para esa fecha, las obligaciones a cargo de la fiduciaria se encontraban cumplidas y debidamente soportadas en el expediente contractual.

Además, la Dirección de Análisis Sectorial -DASP-, en ejercicio de la supervisión del contrato 413 de 2023, verificó la suscripción del contrato No. 158-2026, con la Universidad del Valle, que tiene por objeto la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de la oferta mercantil 58787-2025. Dicho contrato cumplió con los requisitos legales, y por ende, se autorizó el pago de la comisión correspondiente.

En consecuencia, el alcance de la supervisión del Contrato No. 413 de 2023 no comprende la coadministración, la ejecución directa ni la validación técnica detallada de las actividades operativas derivadas de los negocios jurídicos procedentes, sino el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales expresamente pactadas.

Desde el ejercicio de supervisión del Contrato No. 413 de 2023, se ha realizado el seguimiento correspondiente al cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las partes.

A la fecha de la presente respuesta, no se han reportado avances de ejecución de la Oferta Mercantil No. 587-2025 que hayan generado alertas formales en el marco de la supervisión contractual.

Conforme a las obligaciones del contrato 413 de 2023, la supervisión está atenta y en espera al reporte del avance al 50% de la Oferta Mercantil No. 587-2025, dado que, este es necesario para el pago de la comisión, y realizar el seguimiento técnico, financiero, jurídico y administrativo que le corresponde a la DASP.

De esta manera damos respuesta al escrito de observación trasladado, no sin antes reiterar que no compete a este ministerio, en este estado de la ejecución de la de la Oferta Mercantil dar respuesta una a una de las controversias señaladas en la observación del asunto (…)".

Análisis de la respuesta del MinCIT.

El MinCIT fundamenta su argumentación en el alcance de las funciones de supervisión derivadas del Contrato de Fiducia Mercantil nro. 413 de 2023[14], señalando que su actuación se limita al seguimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la fiduciaria y a la verificación de los requisitos asociados al reconocimiento de la comisión fiduciaria.

Al respecto, se debe indicar que dicha respuesta no desvirtúa la situación observada por la CGR, toda vez que no aporta elementos técnicos, estudios, análisis o soportes documentales que acrediten que, previo a la estructuración y ejecución del proyecto FNTP-2025-285, se hubieran identificado y definido de manera suficiente las necesidades de los beneficiarios, los proyectos de gestión ambiental a implementar, los costos estimados, los resultados esperados y demás aspectos necesarios para garantizar una adecuada planeación, entre esos el seguimiento de los recursos de la resolución nro. 1951 de 2025 que tenía la finalidad de ampliar significativamente el alcance e impacto del proyecto *"Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental"*, de lo cual tampoco se evidenció estudio, análisis o soporte técnico en el que se evaluara el impacto de dicha ampliación frente al alcance del proyecto, la cobertura esperada, la distribución de los recursos adicionales o la razonabilidad del incremento en las unidades adquiridas.

Adicionalmente, el MinCIT hace referencia al Contrato nro. 158-2026 de interventoría suscrito por FONTUR para el seguimiento de la Oferta Mercantil. No obstante, si bien dicho contrato fue celebrado cumpliendo los requisitos legales correspondientes, su suscripción fue el 30 de enero de 2026, es decir, más de tres meses después de la aceptación de la Oferta Mercantil el 23 de octubre de 2025, e inició su ejecución el 27 de marzo de 2026. En consecuencia, la interventoría no garantizó el seguimiento oportuno de la Oferta Mercantil durante las etapas iniciales de su ejecución, período en el cual ya se encontraban en desarrollo actividades relevantes del proyecto.

[14] Objeto: *"la administración de los recursos del Fondo Nacional del Turismo-FONTUR, señalados en los artículos 1 y 8 de la Ley 1101 de 2006, el impuesto al turismo, los asignados en el Presupuesto General de la Nación y los demás que le sean asignados para el desarrollo de la infraestructura, promoción y la competitividad turística; y el recaudo y la administración de la contribución parafiscal".*

La respuesta se orienta a delimitar responsabilidades y competencias contractuales, pero no controvierte los hechos que sustentan la observación ni demuestra que las deficiencias de planeación advertidas por la CGR hubiesen sido atendidas o subsanadas.

INNpulsa:

Se recibe respuesta por parte de INNpulsa con radicado nro. 2026ER0121465 del 26 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) Los antecedentes que sustentan la creación de este proyecto y el despliegue de su oferta mercantil responden directamente a las directrices de la Política de Turismo Sostenible: 'Unidos por la Naturaleza' (Decreto 646 de 2021), la cual alerta sobre los impactos críticos del sector en el consumo de agua, energía y generación de residuos. En concordancia, el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026 prioriza la mitigación de estas alertas a través de programas que fomenten prácticas responsables en el territorio. Dado que, la política estima que las emisiones de carbono del turismo se duplicarán para el año 2035 de no tomarse medidas correctivas, el proyecto se consolida como una respuesta institucional imperativa para acelerar la transición hacia la eficiencia energética y la sostenibilidad hídrica, asegurando la viabilidad y competitividad a largo plazo de las MiPymes turísticas.

Para implementar la política pública el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) cuenta con los Patrimonios Autónomos FONTUR, INNpulsa Colombia y ProColombia. Los patrimonios autónomos son los principales brazos técnicos y vehículos ejecutores para materializar la política pública de turismo en el territorio nacional.

(…)

Ahora bien, en atención a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República asignado al Patrimonio Autónomo INNpulsa, se procede a exponer los argumentos y soportes que permiten evidenciar la correcta planeación, supervisión y ejecución de los recursos dentro del marco de la Oferta Mercantil FNTP 2025-285 y del Convenio de Cooperación NPA 065-2025, así:

"1. No se evidenciaron estudios de mercado ni soportes técnicos que justifiquen las cantidades, especificaciones técnicas y valores presupuestados tanto en la Oferta Mercantil como en el Convenio de Cooperación, debido a que se mantiene el número de beneficiarios y de proyectos de gestión ambiental, aun cuando se adicionaron recursos para la ampliación del mismo."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

1. *Estudios de mercados Oferta Mercantil y Convenio*

(…)

1.1. *Respuesta sobre Oferta Mercantil*

En primera instancia es importante precisar al Ente de Control, que para la instrumentalización de proyectos entre los Patrimonios Autónomos administrados por la sociedad fiduciaria y cuyo Fideicomitente es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismos, se tiene establecido el procedimiento "PR-GJU-033 "PROCEDIMIENTO PROYECTOS ENTRE PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO". Dicho

procedimiento, establece una etapa que se refiere a la planeación, oferta y aceptación, las cuales están descritas en el numeral 6.1 Planeación y 6.2 Oferta y Aceptación, de la siguiente manera:

"(...) 6.1. Planeación.

Previo a la aprobación de un proyecto/programa por parte del órgano directivo del patrimonio autónomo aportante, las unidades misionales de los patrimonios autónomos intervinientes deberán verificar y alinear los aspectos generales a ser expuestos y sometidos a consideración del mencionado órgano.

Una vez aprobado un proyecto/programa por parte del órgano directivo del patrimonio autónomo aportante, las unidades misionales de los patrimonios autónomos intervinientes deberán establecer las condiciones del anexo técnico en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

La Unidad Misional del Patrimonio Autónomo aportante deberá gestionar los trámites presupuéstales requeridos para la ejecución del programa/proyecto.

De ser necesario el programa/proyecto deberá someterse a aprobación del órgano directivo del patrimonio autónomo ejecutor.

6.2 Oferta y Aceptación.

Una vez aprobado el proyecto/programa por parte del órgano directivo del patrimonio autónomo aportante y luego de adelantado lo señalado en el numeral 6.1, la unidad misional del patrimonio autónomo ejecutor contará con tres (3) días hábiles para llevar a cabo la radicación de la solicitud de elaboración de la oferta mercantil irrevocable con su Anexo Técnico respectivo ante la Dirección Jurídica de Fiducoldex correspondiente.

La Dirección Jurídica de Fiducoldex para el patrimonio autónomo ejecutor del proyecto/programa procederá a elaborar en el término de dos (2) días hábiles la Oferta Mercantil Irrevocable con su Anexo Técnico y remitirlo a la unidad misional para su respectiva revisión y firma por parte del representante legal para los asuntos de ese patrimonio autónomo, quien a su turno tendrá dos (2) días hábiles para su revisión, aprobación y firma.

Surtido lo anterior, la unidad misional del patrimonio autónomo ejecutor del proyecto/programa deberá proceder a radicar en un (1) día hábil ante el patrimonio autónomo aportante, la Oferta Mercantil Irrevocable junto a su Anexo Técnico y Anexo No. 2 Condiciones Jurídicas Generales de la Oferta Mercantil Irrevocable.

La unidad misional del patrimonio autónomo aportante deberá revisar la oferta mercantil irrevocable junto a su anexo técnico y radicar ante su Dirección Jurídica de Fiducoldex la solicitud de elaboración del documento de aceptación de oferta, para lo cual tendrá dos (2) días hábiles.

La Dirección Jurídica de Fiducoldex para el patrimonio autónomo aportante deberá elaborar el documento de Aceptación de la Oferta Mercantil irrevocable en dos (2) días hábiles y remitirlo para revisión, aprobación y firma del representante legal para los asuntos de ese patrimonio autónomo.

Surtido lo anterior, el patrimonio autónomo aportante contará con dos (2) días hábiles para remitir la carta de Aceptación de la Oferta Mercantil irrevocable al patrimonio autónomo ejecutor, con lo cual quedará materializado el negocio jurídico mediante el cual se ejecutará el proyecto/programa aprobado por el órgano directivo respectivo.

Las respectivas Direcciones Jurídicas de Fiducoldex para los patrimonios autónomos involucrados deberán proceder en un (1) día hábil a legalizar tanto la Oferta Mercantil Irrevocable con su anexo técnico respectivo y la aceptación, y cargarlo en los aplicativos pertinentes.

Una vez legalizados los documentos antes señalados se deberá continuar con la ejecución, supervisión y pagos y conforme a lo señalado en la oferta mercantil irrevocable. (…)". (Ver Anexo 7. Procedimiento ofertas mercantiles)"

Con base en lo anterior y, en relación con la observación realizada por la Contraloría por la ausencia de estudio de mercado para la estructuración de la Oferta Mercantil, se precisa que, de conformidad con lo establecido en el procedimiento interno PR-GJU-033, descrito anteriormente y aplicable a los negocios jurídicos celebrados entre patrimonios autónomos cuyo Fideicomitente sea el Ministerio de Comercio Industria y turismo, no se contempla como requisito la elaboración de un documento que se denomine, de manera taxativa estudio de mercado para la suscripción de ofertas mercantiles entre patrimonios. Lo anterior, en consideración a que dichos instrumentos corresponden a mecanismos de articulación y ejecución entre patrimonios autónomos cuyo Fideicomitente sea el Ministerio de Comercio Industria y turismo, así las cosas, la estructuración y aprobación se desarrolla conforme a las etapas de planeación, validación técnica, presupuestal y aprobación por parte de los órganos directivos de cada patrimonio autónomo, previstos en el mencionado procedimiento y de cara a las normas aplicables a esta figura jurídica.

La Oferta Mercantil constituye un negocio jurídico que permite articular entre patrimonios autónomos cuyo Fideicomitente es el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ofertas Mercantiles que tienen como propósito establecer el marco general de ejecución del proyecto y el presupuesto máximo estimado requerido para su implementación.

En línea con lo anterior y, en aplicación de los principios de planeación, eficiencia, responsabilidad y adecuada administración de los recursos públicos, previo a la suscripción de la OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FONTUR – FNTP-2025-285_ 039-2025 PARA INNPULSA, los patrimonios autónomos de conformidad con lo reglados en sus manuales y procedimientos y normas aplicables adelantaron ejercicios de análisis y validación técnica, operativa y financiera orientados a determinar la viabilidad del proyecto, la razonabilidad de las actividades a ejecutar y la estimación de los recursos requeridos para su adecuada implementación. Así las cosas, aun cuando no se prevé en los requisitos internos un documento formal denominado estudio de mercado, sí se soporta la misma mediante un análisis técnico que sirvió de fundamento para la definición de las cantidades, especificaciones técnicas y valores presupuestados incorporados en la Oferta Mercantil, los cuales se detallarán más adelante.

Es importante precisar que la información presupuestal presentada por el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia al Patrimonio Autónomo FONTUR en el marco de la Oferta Mercantil referida, correspondió a una propuesta económica estructurada con base en valores de referencia, rangos estimados, análisis técnicos preliminares y cotizaciones orientativas obtenidas durante la etapa de formulación del proyecto la cual fue radicada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 2 de octubre de 2025 denominado "Anexo 2. Oficio INNpulsa radicación PGA" la cual es la comunicación del estudio de referencia de mercado del proyecto Sostenibilidad para la cadena de valor del turismo desarrollado por el PA INNpulsa. Este documento se radicó con los anexos: Anexo 1. Oficio INNpulsa radicación proyecto, Anexo 3. F-MGP-01 FichaINNpulsa GA, Anexo 4. Ficha FONTUR PDF, Anexo 5. Doc Convocatoria beneficiarios, Anexo 6. Anexo 1_Carta manifestación de la actividad, Anexo 7. PPT Proyecto Gestión Amb INNpulsa y Anexo 8. Correo remisorio a MinCIT (Ver carpeta de "Anexos", subcarpeta "Anexos punto 1", "Punto 1", "Anexo 1. Radicación a MinCIT Propuesta INNpulsa").

Dentro de la comunicación se precisa que "El presupuesto del proyecto se construyó con base a los valores proporcionados por firmas consultoras y proveedores que han trabajado en proyectos de gestión ambiental (...) así como la información recopilada por la experiencia desarrollada con el proyecto de 'Sostenibilidad en MiPymes turísticas'".

En ese sentido, las cantidades, capacidades y valores allí contemplados no son valores definitivos o cerrados de ejecución, sino a parámetros de referencia construidos para efectos de planeación, viabilidad técnica y determinación del presupuesto máximo estimado del proyecto.

La concreción definitiva de las soluciones ambientales, especificaciones técnicas, capacidades instaladas, cantidades y valores ejecutados se establecen en una etapa posterior de implementación y estructuración operativa del proyecto, conforme a las necesidades identificadas durante la ejecución, la caracterización de beneficiarios y la disponibilidad presupuestal.

Aclarado lo anterior, los documentos que hacen las veces de estudios de mercado desarrollados para la estructuración de la oferta mercantil "FNTP-2025-285 FORTALECIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR AMPLIADA DEL SECTOR TURÍSTICO EN

COLOMBIA", provienen de las cotizaciones de proyectos de gestión ambiental que impactan directamente la reducción de consumos energéticos, consumo hídrico o producción de basura. Se realizó recolección de información de cotizaciones de manera previa a la formulación para obtener los valores de referencia del valor máximo de los proyectos, los cuales se adjuntan en la carpeta de "Anexos", subcarpeta" Anexos punto 1", "Punto 1", "Anexo 2. Análisis mercado")

La estructuración del proyecto se desarrolló bajo una metodología de marco lógico, la cual reconoce componentes de flexibilidad técnica y operativa propios de proyectos de fortalecimiento y cooperación, permitiendo ajustar y fortalecer las alternativas de intervención durante las etapas posteriores de estructuración y ejecución, conforme a las necesidades identificadas en los beneficiarios, las condiciones técnicas verificadas en territorio y los recursos disponibles.

En ese sentido, el proyecto fue concebido bajo un enfoque dinámico y adaptativo, razón por la cual las alternativas ambientales inicialmente contempladas podían complementarse, fortalecerse o ajustarse técnicamente durante la ejecución, sin que ello implicara modificación irregular del objeto o finalidad inicialmente aprobada. El detalle metodológico se puede conocer en el Anexo 1. Anexo técnico OF2025- 285 y en la ficha de presentación de proyectos los cuales describen los aspectos técnicos de la oferta mercantil irrevocable FNTP-2025-285 (Ver carpeta de "Anexos" subcarpeta "Anexos Punto 1" - Ver Anexo 3. Oferta mercantil legalizada)Es importante mencionar que existe un antecedente en el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), y es el proyecto FNTP 162-2023 denominado "Mejoramiento de la Sostenibilidad y competitividad de MiPymes del sector turístico", del cual se derivó la Oferta Mercantil FNTC 100-2024 el cual atendió 200 MiPymes de turismo en 8 departamentos, ejecutado entre los años 2024 y 2025, con el que se implementaron proyectos de gestión ambiental de menor cuantía y el cual sirvió como referencia para la estructuración de la presente oferta mercantil. Este proyecto contaba con cotizaciones realizadas por el aliado CAEM para la puesta en marcha de los proyectos en las empresas. Dicha información se adjunta a esta respuesta como parte de la información de proyectos de gestión ambiental previamente cotizados, en la carpeta de "Anexos", subcarpetas "Anexos Punto 1", "Punto 1"," ANEXO 4 3. Cotizaciones medidas ambientales".

Teniendo en cuenta que los proyectos referenciados por el programa de sostenibilidad en MiPymes turísticas eran de menor cuantía, se requirió por parte del equipo técnico para sofisticar

el proyecto, realizar un proceso adicional de cotizaciones de sistemas fotovoltaicos de paneles solares y tratamiento de aguas residuales a empresas como IMMA, Novatronica, Emergente y HDOSO Parra para tener un valor máximo de referencia para el proyecto de la oferta mercantil actualizada.

Para este análisis se llevaron a cabo reuniones con profesionales expertos de las empresas involucradas, en particular, el asesor de IMMA indicó que el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), en el marco de los programas de Economías Populares y Comunidades Energéticas, maneja valores de referencia para sistemas solares aislados, denominados off grid, con almacenamiento en zonas rurales dispersas, estimando un costo aproximado de $16,5 millones COP por kilovatio instalado, dicho valor obedece principalmente al peso financiero asociado a las baterías de litio, así como a los costos logísticos requeridos para su implementación en territorio.

Así mismo, se indicó que la unidad mínima de referencia de 3,55 kW corresponde al dimensionamiento estándar o "proyecto tipo" que el gobierno define como línea base para usuarios residenciales o unidades productivas de pequeña escala, orientado a cubrir requerimientos básicos de demanda energética, por lo que

Potencia Unidad Mínima (3.55 kW) ∗ Costo por kW ($16.500.000) = $58.575.000 aproximadamente en la implementación de los proyectos.

Fuente: Profesional especializado de la empresa IMMA con información del Ministerio de Minas y Energía, FENOGE programa de Economías Populares o Comunidades Energéticas (Ver Anexo 1. PPT Proyecto Solar 3,55KWP OFF-GRID IMMA).

Al respecto, se adjuntan las respectivas presentaciones allegadas por los consultores y que permiten evidenciar que, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación) para la formulación de la oferta mercantil, se apoyó con asesores técnicos y comerciales para conocer los valores de referencia de los proyectos relacionados con los sistemas solares fotovoltaicos. Se adjuntan las presentaciones usadas por los asesores consultados de empresas como Ingeniera y Medio Ambiente IMMA - Anexo 1. PPT Proyecto Solar 3,55KWP OFF-GRID IMA y Victor García Ingeniero Ambiental independiente - Anexo 2. Modelos tecnológicos Victor, en la carpeta de "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 1, "Punto 1", Anexo 2. Analisis de mercado"

Los sistemas fotovoltaicos cotizados de manera adicional cuentan con un valor de referencia de

$57.000.000 millones COP, con potencia entre 3,55 Kwp hasta 8,4 Kwp. Si bien la cotización relacionada de Novatronica es del mes de octubre del 2025 (posterior a la firma de la oferta mercantil), fue solicitada para validar que los valores no fluctuarán debido al cambio del dólar, ya que las importaciones de estos artículos pueden cambiar el valor de referencia.

Es importante resaltar que, para la r OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FONTUR – FNTP-2025-285_039- 2025 PARA INNPULSA I contó con un valor máximo de referencia como tope, relacionado con los sistemas solares off-grid (3,5 Kwp la menor capacidad requerida por una unidad productiva) al ser los de mayor cuantía dentro de los cotizado como posibles soluciones ambientales. Por su parte, los sistemas de recolección de aguas lluvias, composteras, plantas de tratamiento de aguas residuales entre otros tienen valores menores en su implementación, como se observa en los documentos adjuntos en la carpeta de "Anexos", subcarpetas "Anexos Punto 1" - "ANEXOS 4. Cotizaciones medidas ambientales" así.

1.2. *Respuesta sobre Convenio*

En relación con la observación formulada por el Ente de Control, respecto a la ausencia de estudios de mercado para la estructuración del Convenio de Cooperación NPA-065-2025, la Unidad Misional se permite que el Manual de Contratación de INNpulsa Colombia (código MA-GJU-005 - versión 3), aplicable al Patrimonio Autónomo bajo el régimen exclusivo de derecho privado previsto en su numeral 1.3, no contempla como requisito la elaboración de un documento denominado "estudio de mercado" para la suscripción de convenios. En efecto, el numeral 2.2.2 del referido Manual, regula de manera específica la celebración de convenios, establece como contenido mínimo de la propuesta: el objeto, su alcance, las consideraciones que evidencian la necesidad de la alianza y la escogencia del aliado, las actividades a desarrollar, los aportes de las partes, la entidad encargada de la administración y ejecución de los recursos, el tiempo de ejecución, los documentos de seguimiento, el mecanismo y periodicidad de seguimiento, el plazo y el tratamiento de los rendimientos financieros, sin que entre tales requisitos se exija propiamente un estudio de mercado. Dicha exigencia tampoco se desprende del numeral 3.1, que detalla las generalidades a tener en cuenta relacionadas con la elaboración y perfeccionamiento de Contratos o Convenios y Otros, ni del trámite para los convenios previsto en el numeral 3.2.3, los cuales se concentran en la justificación de la necesidad, la disponibilidad presupuestal y las aprobaciones de los órganos competentes según la cuantía.

El estudio de mercado o la comparación de cotizaciones que prevé el Manual de Contratación de INNpulsa Colombia (código MA-GJU-005 - versión 3) corresponden a la selección de contratistas para la adquisición de bienes y servicios (numeral 2.1 y siguientes), modalidad distinta de la unión de esfuerzos propia de los convenios, por lo que su exigencia frente a este instrumento resultaría ajena a la regulación aplicable.

No obstante lo anterior, y en aplicación de los principios de planeación, economía y eficacia consagrados en el numeral 1.4 del Manual —conforme a los cuales la debida planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables del proceso, definiendo su objetivo, los recursos aplicables y sus elementos técnicos—, durante las etapas de planeación y estructuración del Convenio NPA-065-2025 sí se adelantaron análisis de costos y estudios de mercado orientados a proyectar el presupuesto del proyecto de cara a las condiciones reales del mercado. Con anterioridad a la suscripción del convenio el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, recaudó cotizaciones de distintos proveedores y se elaboraron los análisis comparativos de las soluciones ambientales contempladas, los cuales sirvieron de fundamento técnico y financiero para la determinación de las cantidades, especificaciones técnicas y valores de referencia incorporados al instrumento. Dichos soportes se relacionan en la presente respuesta, entre ellos el Informe Final Técnico y Financiero de la Oferta Mercantil FNTP 162-2023, denominado "Mejoramiento de la sostenibilidad y competitividad de Mypimes del Sector Turístico" del Convenio NPA-065-2025, el estudio de mercado de paneles, el estudio de mercado de sistemas de tratamiento, el estudio de mercado de alternativas ambientales y las cotizaciones obtenidas de los proveedores consultados, los cuales se encuentran adjuntos en la carpeta de "Anexos", subcarpetas "Anexos Punto 1.2".

En consecuencia, aun cuando el Manual de Contratación no contempla, para la suscripción de convenios, la obligación formal de elaborar un estudio de mercado, las actuaciones de estructuración se desarrollaron con plena sujeción al principio de planeación y se contó con el análisis de costos y los estudios de mercado que respaldan la razonabilidad del presupuesto proyectado.

Ahora bien, con relación a la estructuración del Convenio NPA-065-2025, se adelantaron análisis de costos, análisis del sector de la Oferta Mercantil FNTP 162-2023 y estudios de mercado orientados a proyectar el presupuesto, como se relacionan a continuación:

- *Baja escala unitaria de inversión: El monto mínimo por proyecto en CAEM fue de $3.100.000 COP, lo que limitó la implementación de soluciones a sistemas portátiles, de iluminación o de captación de aguas lluvias de pequeña escala. En contraste, el Convenio NPA-065-2025 contempla un valor máximo de hasta $122.817.865 por beneficiario, permitiendo la instalación de soluciones de mayor capacidad y alcance en cualquiera de sus tres líneas de intervención. Esto incluye sistemas solares fotovoltaicos completos entre 3 y 8 kWp, sistemas de aprovechamiento y tratamiento de aguas lluvias con capacidades entre 300 y 500 m³/mes, PTAR compactas entre 5 y 20 m³, así como composteras industriales con capacidad entre 1.000 y 3.000 kg/mes.*
- *Limitada incorporación de medición de huella de carbono inicial: El informe CAEM concluye que "el 84,3 % de las empresas no reportó información sobre cálculo y reporte de emisiones", situación que restringió el acceso a mecanismos de financiamiento climático y limitó el seguimiento de impactos ambientales. En atención a esta brecha, el Convenio NPA-065-2025 incorpora de manera explícita, la estimación de emisiones y el cálculo del retorno de inversión (ROI) como parte integral del Plan de Gestión Ambiental de cada beneficiario, aplicable transversalmente a las tres líneas de intervención.*
- *Ampliación de escala y diversificación tecnológica en la línea de economía circular: El proyecto CAEM documentó en su informe final la implementación de composteras, sistemas de acopio para reciclables, lombricultivos y puntos ecológicos en MiPymes turísticas (p. 118, junto con sus respectivos indicadores de monitoreo e impacto, evidenciando la viabilidad técnica y operativa de esta línea en el sector turismo. A partir de estos antecedentes, el Convenio NPA-065-2025 fortalece y amplía dicha experiencia mediante un incremento significativo en la escala de intervención —con un potencial de 905 beneficiarios frente a un universo más limitado en proyectos anteriores—, la diversificación del portafolio tecnológico disponible y el aumento del techo presupuestal por beneficiario. Esto permite incorporar soluciones de mayor capacidad operativa, incluyendo cuatro variantes tecnológicas de compostaje (in-vessel, estático aireado, rotacional/trommel y vermicompostaje), además de puntos ecológicos modulares y otras soluciones complementarias orientadas a fortalecer modelos de economía circular en el sector turístico.*
- *Necesidad de focalización diferenciada: El proyecto CAEM identificó disparidades regionales significativas, particularmente en departamentos como Chocó y Norte de Santander, que registraron los puntajes más bajos en los indicadores evaluados. En respuesta a esta situación, el Convenio NPA-065-2025 incorpora criterios de priorización territorial orientados a reducir dichas brechas, promoviendo una asignación más equitativa y estratégica de las intervenciones, de conformidad con los lineamientos establecidos en el propio convenio.*

Es importante señalar que, estando en curso la estructuración del convenio, en diciembre de 2025, el patrimonio autónomo INNpulsa Colombia recibió recursos adicionales de la Resolución No. 1951 de 2025 provenientes del MinCIT, para lo cual se procedió a realizar un análisis de

costos y estudio de mercado para cada solución ambiental, el cual permitió establecer el presupuesto para fortalecer cada una de las soluciones, así las cosas, una vez revisadas las alternativas y considerando que todas se encuentran dentro de rangos de precios similares, se propuso seleccionar como valor de referencia la suma aproximada de hasta $122.817.865 para cada solución ambiental. Ver Anexo 10. Estudio_Previo_NPA-065- 2025_v10

En consecuencia, si se identificó la necesidad del fortalecimiento técnico y operativo de las soluciones ambientales inicialmente planteadas en la oferta mercantil suscrita con el Patrimonio Autónomo FONTUR. Lo anterior permitió aumentar la capacidad instalada y garantizar soluciones ambientales acordes con las necesidades identificadas durante la planeación y análisis técnico del convenio como se observa en los anexos adjuntos.

En consecuencia, no se evidencia la configuración de actuaciones contrarias a los manuales y procedimientos que rigen el patrimonio autónomo, ni elementos que permitan sustentar una presunta incidencia fiscal o disciplinaria derivada de los hechos observados, toda vez que las actuaciones adelantadas se enmarcaron en los procedimientos internos aplicables, criterios técnicos de estructuración y mecanismos de ejecución previstos para el proyecto. Por lo que respetuosamente se solicita al ente auditor desestimar la observación formulada.

Es importante precisar que el convenio cuenta con 2 fuentes de financiación, tal como se evidencia a continuación:

Nota aclaratoria: Los recursos asignados mediante la Resolución No. 1951 de 2025 fueron $59.200.000.000, de los cuales $1.000.000.000 se destinaron para interventoría a partir de la Fase 2 del Convenio NPA-065-2025 por lo cual no se ven reflejados en la tabla anterior.

"2. En la supervisión ejercida por INNpulsa Colombia de la Oferta Mercantil no se evidencian los informes correspondientes a los dos primeros supervisores designados."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

2. *Informes de Supervisión*

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en relación con la supervisión ejercida por INNpulsa Colombia de la Oferta Mercantil OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FONTUR – FNTP-2025-285_039-2025 PARA INNPULSA, en la que indican:

"Segundo, en relación con la supervisión ejercida por INNpulsa sobre la Oferta Mercantil, se observó que, los dos primeros supervisores designados (el primero mediante la solicitud de contratación y el segundo a través del acta de inicio del 6 de noviembre de 2025) no elaboraron informes de supervisión, ni tampoco se aportó a la CGR memorandos de cambio de supervisión, así como de las respectivas notificaciones y constancias de recibo que debían reposar en la carpeta contractual.

Luego, mediante memorando interno, fue designada una tercera supervisora, quien emitió informe correspondiente al periodo comprendido entre el 22 de octubre de 2025 y el 22 de enero de 2026. No obstante, dicho periodo incluye fechas anteriores a su designación, respecto de las cuales no podía dar constancia directa de las actividades ejecutadas, más aún cuando no se evidenció acta, informe de empalme o entrega formal por parte de los supervisores anteriores."

2.1. *Respuesta sobre Oferta Mercantil*

En atención a la observación formulada respecto de la supervisión ejercida por el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia sobre la Oferta Mercantil Irrevocable FNTP-2025-285, se considera pertinente realizar las siguientes precisiones fácticas y documentales, las cuales permiten aclarar el alcance y temporalidad del ejercicio de supervisión efectuado.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentó el Proyecto "FNTP-2025-285 FORTALECIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR AMPLIADA DEL SECTOR TURÍSTICO EN COLOMBIA" al comité directivo del Patrimonio Autónomo FONTUR, el cual fue aprobado mediante sesión extraordinaria No. 468 realizada el 08 de octubre de 2025 por el Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo, por la suma de SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS ($68.500.000.000) M/Cte., con cargo a recursos fiscales del Documento de Disponibilidad Presupuesta DDP-288 del 10 de octubre de 2025 por valor de $68.500.000.000 M/Cte.

La decisión adoptada se aplica en la línea estratégica de Mejoramiento de la Competitividad Turística y se enmarca en el programa 9: Estímulos incentivos y fomento al turismo. El Ministerio propuso el proyecto para avanzar en la consolidación de la sostenibilidad, innovación y desarrollo empresarial en actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico, mediante la implementación de proyectos de gestión ambiental para los actores del sector turístico, obteniendo mejoras en los consumos que permitan evidenciar la mitigación de impactos negativos al medio ambiente y el avance en el desempeño ambiental obtenido.

Con la anterior aprobación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo encargó el desarrollo del proyecto a INNpulsa Colombia, patrimonio autónomo que a través del área misional realiza la definición y alcance del instrumento jurídico que se materializaría posteriormente en la oferta mercantil con el Patrimonio Autónomo FONTUR.

Desde INNpulsa Colombia el 15 de octubre de 2025, el Ejecutivo de Gerencia General Javier Enrique Gutiérrez Prada solicitó la elaboración del instrumento Oferta Mercantil con el objeto de "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros, logísticos y de asistencia técnica para el mejoramiento de la competitividad turística, a través de la ejecución de las actividades del proyecto "FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la Sostenibilidad Ambiental de los Actores de la Cadena de Valor Ampliada del Sector Turístico en Colombia".

El 22 de octubre de 2025 se remite por parte del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia al Patrimonio Autónomo FONTUR, el oficio donde se relaciona el detalle del Anexo No. 1 - Aspectos técnicos Oferta Mercantil Irrevocable – Proyecto "FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la

Sostenibilidad Ambiental de los Actores de la Cadena de Valor Ampliada del Sector Turístico en Colombia". El 23 de octubre queda legalizada la oferta mercantil.

El ejecutivo Javier Gutiérrez del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia desde el 23 de octubre al 6 de noviembre (10 días hábiles), inició el proceso de construcción del plan de trabajo, cronograma y presentación para llevar a cabo el primer comité de seguimiento de la oferta mercantil. Como parte de su gestión dejo relacionada la entrega de la supervisión con la información que reposa en la presentación del comité y sus anexos, en el Comité se determinó que la Ejecutiva Jenifer Guzmán asumirá la supervisión de la oferta mercantil desde el 7 noviembre de 2025, motivo por el cual hace presencia en el mencionado comité. Se adjunta el acta de esta reunión en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 2", el Acta de Comité de 6 noviembre de 2025.

Mediante memorando de fecha 5 de noviembre de 2025, es designada como supervisora de la oferta mercantil Jenifer Guzmán, Ejecutiva de la Coordinación de Competitividad y Cultura Empresarial, quien inició a partir del 7 de noviembre de 2025 (Ver Anexo 2. MemoSup Jenifer Guzman), adjunto en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 2".

El 6 de noviembre de 2025, se llevó a cabo el primer Comité de la Oferta Mercantil FNTC-2025-285 "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" en donde participaron como delegados:

FONTUR:

- *Bismarck Rodríguez: Supervisor designado oficialmente para el seguimiento del proyecto.*
- *María Victoria Rodríguez: Dirección de Competitividad. Encargada de asegurar la claridad en entregables, cronogramas y coordinación operativa con otras entidades.*

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

- *Orlando Ferro: Asistió como delegado institucional. Se acordó que para próximas sesiones se designará un profesional técnico de apoyo permanente.*

INNPULSA COLOMBIA

- *Jennifer Guzmán: Ejecutiva de Competitividad y Cultura Empresarial. Quien asumirá la supervisión del proyecto.*
- *Sergio Andrés Pinto: Subgerente de Competitividad Sostenible y Territorial.*
- *Javier Enrique Gutiérrez: responsable inicial en la etapa contractual.*

Desde el 7 de noviembre hasta el 4 de diciembre de 2025, Jenifer Guzmán actuó como supervisora realizando las gestiones pertinentes para hacer seguimiento a las tareas de la oferta mercantil, sin embargo, la Gerencia General mediante memorando el 5 de diciembre del 2025, delegó la supervisión a Judith Yesenia Meza quien asume este rol y es actualmente la supervisora de la oferta mercantil, siendo designada a partir de dicha fecha. (Ver Anexo 3. MemoSup Judith Yesenia), adjunto en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 2".

Jenifer Guzmán hizo la entrega de la supervisión remitiendo informe de entrega de fecha del 15 de diciembre de 2025, en donde relacionó los avances a la fecha, las tareas pendientes y los compromisos de la oferta mercantil (Ver Anexo 4. Acta entrega sup Jenifer Guzmán y Anexo 4.1 Correo acta de entrega), adjuntos en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 2".

A continuación, se realiza un resumen de las supervisiones de la oferta mercantil:

Fecha inicio	Fecha final	Supervisor	Actividades	Memorando

23/10/2025	06/11/2025	Javier Gutiérrez	Ejecutivo designado por Gerencia General para avanzar con los trámites jurídicos para la legalización de la oferta mercantil	Firma solicitud de contratación el 15/10/2025 Anexo 1. Solicitud Cont FNTP285 Javier Gutiérrez
07/11/2025	04/12/2025	Jenifer Guzmán	Ejecutiva designada por Gerencia General para realizar la supervisión técnica de la oferta mercantil avanzado en la identificación de criterios de selección de beneficiarios, construcción de perfiles de los profesionales, entre otros.	Memorando de designación supervisión OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FNTP-2025- 285/039 -2025 PARA INNPULSA Anexo 2. MemoSup Jenifer Guzman
05/12/2025	Actualidad	Judith Yesenia Meza	Ejecutiva designada por Gerencia General para realizar la supervisión técnica de la oferta mercantil.	Memorando de designación supervisión OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FNTP-2025- 285/039-2025 PARA INNPULSA Anexo 3. MemoSup Judith Yesenia

La supervisora designada entre el 5 de noviembre al 4 de diciembre de 2025 realizó el empalme y entregó de información a la supervisora actual de la oferta mercantil Judith Yesenia Meza, como se observa en el acta de entrega, relacionada en la presente respuesta como Anexo 4. Acta entrega sup Jenifer Guzmán y Anexo 4.1 Correo acta de entrega, documentos adjuntos en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 2".

Cabe resaltar que, no se relacionan informes de actividades mensuales de la oferta mercantil, toda vez que de acuerdo con el numeral 2 del anexo 1 de la oferta mercantil "COMPROMISOS GENERALES DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN" en el literal d se indica que se debe (…) "Entregar al P.A. FONTUR informes trimestrales de acompañamiento, seguimiento técnico y financiero de las actividades ejecutadas en el proyecto con sus respectivos soportes." (subrayado fuera de texto). Teniendo en cuenta que la oferta mercantil fue legalizada el 23 de octubre de 2025, la presentación del correspondiente informe trimestral era el 23 de enero de 2026, por tal motivo, dicho informe fue presentado por la supervisora Judith Yesenia Meza.

Ahora bien, en relación con la observación elevada por la Contraloría, consistente en que el informe emitido por la supervisora Judith Yesenia Meza comprendió fechas anteriores a su designación, es preciso aclarar que, dicho informe no constituyó una certificación de conocimiento directo o presencial de actividades ejecutadas antes del 5 de diciembre de 2025 (fecha en la que inició su designación), sino un ejercicio de consolidación, verificación y continuidad del seguimiento contractual efectuado con fundamento en el expediente contractual, los soportes técnicos y administrativos del proyecto, el proceso de empalme realizado por la supervisora anterior, así como las evidencias documentales derivadas de la ejecución desde la legalización de la Oferta Mercantil.

Así las cosas, se remiten los soportes documentales que dan cuenta de la continuidad en el ejercicio de supervisión de la Oferta Mercantil, designaciones de supervisor, evidencias de comité, empalme documentado entre supervisores e informes trimestrales rendidos (Ver anexo informes trimestrales); con lo que se demuestra la correcta supervisión y control de la Oferta Mercantil, sin que se advierta afectación al control del proyecto, interrupción del seguimiento o riesgo sobre la adecuada ejecución de los recursos. Por lo que respetuosamente se solicita al ente auditor desestimar la observación formulada.

"3. No se evidenció el plan de trabajo estructurado conforme a los requerimientos establecidos en la Oferta Mercantil y en el Convenio de Cooperación."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

3. *Planes de Trabajo*

"En tercer lugar, en el convenio de cooperación se estableció que CAPS debía "Elaborar y entregar el Plan de trabajo al supervisor del presente convenio que contenga como mínimo equipo técnico necesario para la ejecución, presupuesto desagregado, metodología de las fases a ejecutar, metas, indicadores, herramientas e instrumentos, listado de verificables y cronograma específico, los cuales deberán ser validados por el Comité Técnico del Convenio"4, al respecto no se puso a disposición de la CGR ningún documento que cumpliera con esa especificidad, debido a que, solo existe un plan operativo en el que se dispone el cronograma, pero no tiene el nivel de detalle que solicitaba el convenio respecto de esa obligación, la cual serviría de guía para la ejecución de los recursos de dicho proyecto y además debía ser validado por el comité técnico del convenio."

3.1. *Respuesta sobre Oferta Mercantil*

La OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE FONTUR – FNTP-2025-285_039-2025 PARA INNPULSA, en su

numeral 4 "Compromisos específicos del patrimonio autónomo ejecutor y productos entregables", y el numeral 4.1 "Compromisos específicos del patrimonio autónomo INNpulsa Colombia" en liquidación, indica que en la etapa de preoperativos se debe:

"1. Participar en la reunión inicial, elaborar el plan de trabajo y el cronograma

1.1. Participar de manera presencial y/o virtual, según lo estipulen las partes, en la reunión de inicio y conformación del Comité Técnico de Seguimiento, con el propósito de coordinar la ejecución de las actividades para la ejecución del proyecto.

1.2. Presentar un cronograma que contenga la lista de actividades descritas en los compromisos específicos y los entregables, a cargo de INNPULSA COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN, con sus respectivas fechas de ejecución propuestas y una descripción de cómo se realizará cada actividad. El mismo deberá entregarse en la reunión inicial.

1.3. Elaborar y entregar un plan de trabajo, donde se especifique las actividades a desarrollar, así como los medios, procedimientos, actividades, materiales y recursos más adecuados, que se emplearán para el desarrollo de las condiciones a cargo del patrimonio". (Resaltado fuera del texto)

El 6 de noviembre se llevó a cabo el primer comité de la Oferta Mercantil FNTC-2025-285 "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia", en donde se presentó el plan de trabajo con el detalle requerido dentro de la oferta mercantil, el cual desagrega la siguiente información:

- *Componente: El cual refiere a las fases generales del proyecto.*
- *Objetivo específico: El logro de cada fase al ser culminada.*
- *Producto esperado: El entregable principal de cada fase.*
- *Actividades por ejecutar: El desagregado de las actividades requeridas para completar las fases del proyecto.*
- *Medios de verificación: Los entregables intermedios que permiten identificar los avances de las fases.*

- *Mes inicial: Mes donde de acuerdo con el cronograma se debe iniciar la actividad.*
- *Mes final: Mes donde de acuerdo con el cronograma se debe finalizar la actividad.*
- *% Ponderación: Porcentaje asociado a cada actividad para monitorear su avance en el tiempo.*
- *Entregable: Producto o entregable de cada actividad.*
- *Presupuesto: Valor del proyecto asociado por cada fase del proyecto.*

En dicha sesión quedó aprobado el plan de trabajo y el cronograma por los integrantes del comité, dejando claro que esta sería la herramienta para el seguimiento de actividades de la oferta mercantil, cumpliendo con los requisitos descritos dentro del instrumento jurídico.

3.2 Respuesta sobre Convenio

Respecto de la observación relacionada con la presunta inexistencia de un plan de trabajo estructurado conforme a los requerimientos establecidos en el Convenio de Cooperación, es importante precisar que sí fueron elaborados, presentados y aprobados los instrumentos técnicos y operativos necesarios para la ejecución y seguimiento del Convenio.

En efecto, mediante el Acta de Comité de Aprobación de Entregables del Convenio NPA-065-2025, de fecha 18 de diciembre de 2025, se realizó la revisión técnica y administrativa de los documentos presentados por el ejecutor del convenio para efectos del primer desembolso.

Dentro de los entregables revisados y aprobados se encuentra el documento denominado "Plan Operativo", definido en el acta como un documento que detalla actividades, cronograma, metas e indicadores de ejecución.

De igual manera, fueron presentados y aprobados instrumentos complementarios de seguimiento y control, tales como:

- *Formatos de control para el seguimiento y monitoreo técnico y financiero.*
- *Matriz de riesgos con identificación, análisis y plan de mitigación de riesgos asociados.*
- *Directorio de actores relevantes para el desarrollo contractual.*

Posteriormente, la Supervisora del Convenio y el Ordenador del Gasto dejaron constancia de que los entregables A.1, A.2, A.3 y A.4 "cumplen con los requisitos técnicos, metodológicos y administrativos establecidos en el convenio NPA-065-2025", razón por la cual fueron aprobados en su totalidad.

En ese sentido, si bien el documento aprobado fue denominado "Plan Operativo", su contenido incorporó elementos propios de un plan de trabajo, tales como actividades, cronograma, metas, indicadores y mecanismos de seguimiento, constituyéndose en la herramienta definida para orientar la ejecución y monitoreo del convenio.

Adicionalmente, debe resaltarse que dichos documentos fueron objeto de revisión y aprobación formal por parte de la supervisión del convenio y del ordenador del gasto, validándose expresamente su cumplimiento frente a los requisitos técnicos, metodológicos y administrativos establecidos contractualmente.

Por lo anterior, no resulta procedente afirmar que no existieron instrumentos estructurados de planeación y seguimiento para la ejecución del convenio, toda vez que el Plan Operativo y los demás entregables aprobados constituyeron las herramientas adoptadas y validadas por las partes para garantizar el adecuado desarrollo contractual.

"4. No se evidenció el traslado previo de los planes de gestión ambiental a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento de la Oferta Mercantil para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental.

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que: la Aprobación Planes de Gestión Ambiental antes de la adquisición de proyectos.

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en la que indican que, no se evidenció el traslado previo de los planes de gestión ambiental a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento de la Oferta Mercantil para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental.

"Cuarto, respecto del traslado previo de los planes de gestión ambiental a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental en la Oferta Mercantil, no se evidenciaron documentos en los que se agotara dicha obligación plasmada en el anexo técnico nro. 1 de la oferta mercantil, donde dispone "(…) Los planes de gestión se darán a conocer a través de correo electrónico a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento previo a la adquisición de los estímulos para aprobación (…)"

4.1. *Respuesta sobre Oferta Mercantil y Convenio*

El proyecto "Fortalecimiento de la Sostenibilidad Ambiental de los Actores de la Cadena de Valor Ampliada del Sector Turístico en Colombia", aprobado en el marco de la Oferta Mercantil FNTP-2025-285, fue estructurado bajo una secuencia técnica de ejecución por fases, comprende actividades, entregables y momentos específicos de validación, de la siguiente manera:

"• Fase 1. Caracterización de actores conexos a la cadena de valor del turismo

Consiste en identificar y seleccionar los beneficiarios del proyecto, así como realizar un diagnóstico técnico y socioeconómico para conocer sus condiciones actuales, necesidades energéticas, línea base de consumo, emisiones y capacidades en gestión ambiental. Esta fase incluye la elaboración de los términos de referencia o convocatoria y la definición de la metodología de caracterización.

• Fase 2. Capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios

Consiste en fortalecer las capacidades de los actores seleccionados mediante procesos de formación y acompañamiento técnico orientados a la implementación de buenas prácticas ambientales, sostenibilidad, productividad, innovación, transformación digital, fortalecimiento empresarial y mitigación de huella de carbono. Cada beneficiario deberá participar como mínimo en cuatro líneas temáticas del proceso formativo.

• Fase 3. Implementación de proyectos de gestión ambiental

Consiste en priorizar beneficiarios e implementar acciones concretas de gestión ambiental de acuerdo con los resultados obtenidos en el diagnóstico. Incluye la elaboración de planes de gestión ambiental individualizados y la puesta en marcha de iniciativas orientadas a mejorar el desempeño ambiental y reducir impactos asociados a la actividad económica.

• Fase 4. Conformación o impulso de comunidades productivas o redes colaborativas

Consiste en promover espacios de articulación entre beneficiarios y actores territoriales para fortalecer redes de cooperación, intercambio de experiencias, encadenamientos productivos y relacionamiento comercial. Incluye el desarrollo de ruedas de conexión y actividades orientadas al fortalecimiento regional.

- *Fase 5. Seguimiento y cierre del proyecto*

Consiste en realizar la coordinación, monitoreo y seguimiento al cumplimiento de actividades, indicadores y metas del proyecto, así como la gestión de evidencias de ejecución, reportes periódicos y actividades de socialización y cierre para visibilizar resultados e impactos alcanzados."

Ahora bien, esta secuencia resulta relevante para determinar el momento de exigibilidad de la obligación observada por el ente auditor relativa al traslado previo de los Planes de Gestión Ambiental al Comité Técnico de Seguimiento, toda vez que dicha obligación se encuentra asociada a la Fase 3 de la oferta mercantil.

Para la fecha de esta respuesta, se indica que, el proyecto "Fortalecimiento de la Sostenibilidad Ambiental de los Actores de la Cadena de Valor Ampliada del Sector Turístico en Colombia", se encuentra en ejecución de la Fase 1. Caracterización de actores conexos a la cadena de valor del turismo, la cual consiste en identificar y seleccionar los beneficiarios del proyecto.

Esta fase constituye un presupuesto técnico previo y necesario para la elaboración de los Planes de Gestión Ambiental (PGA) individuales, toda vez que dichos instrumentos deben construirse con fundamento en la información obtenida a partir de los diagnósticos realizados a cada beneficiario, pues se ubican en la Fase 3 de la oferta mercantil, denominada implementación de proyectos de gestión ambiental. Bajo este contexto, la obligación prevista en el Anexo Técnico No. 1 de la Oferta Mercantil consistente en dar a conocer los planes de gestión a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento, previo a la adquisición de los estímulos para aprobación, corresponde a una actuación asociada a la Fase 3 de la oferta mercantil– Implementación de Proyectos de Gestión Ambiental, específicamente al momento posterior a la formulación individual de cada PGA y previo a la definición e implementación del respectivo proyecto ambiental.

Así las cosas, al encontrarse el proyecto en Fase 1, la obligación referida no ha adquirido aún exigibilidad material, técnica ni cronológica, razón por la cual no resulta procedente derivar un incumplimiento respecto de una obligación contractual cuyo presupuesto previo de ejecución aún no se encuentra configurado.

Por otra parte, se precisa que la importación anticipada de paneles solares no es la adquisición individualizada por beneficiario que requería aprobación previa de PGA, sino que es la constitución del inventario del insumo estandarizado, cuya asignación concreta a cada beneficiario se realizará después de que los diagnósticos y PGA individuales sean aprobados, esta adquisición se encuentra habilitada por la Cláusula 5.1.1. del Convenio:

" 5.1.1. Primer desembolso en calidad de anticipo: Se realizará un primer desembolso equivalente al veinte por ciento (20%) de los aportes en efectivo de INNPULSA COLOMBIA, es decir, la suma de VEINTICINCO MIL DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS NUEVE PESOS

M/CTE. ($25.016.608.609), una vez se cumplan las siguientes condiciones:

a) *Aprobación de las garantías contractuales exigidas.*

b) *Validación y aprobación por parte del supervisor de los siguientes entregables: A.1 Plan Operativo, A.2 Formatos de control, A.3 Matriz de riesgos y A.4 Directorio de actores relevantes y*

c) *Presentación por parte del aliado y aprobación por parte del supervisor de la cuenta de cobro o factura correspondiente.*

Este anticipo se destinará exclusivamente a cubrir la implementación de los proyectos de gestión ambiental frente al entregable C3 para la importación de paneles solares o las demás premisas que contempla el manual de contratación de INNPULSA COLOMBIA, que en todo caso son las siguientes:

a) *Cuando se requiera la importación de equipos o elementos.*

b) *Cuando se requiera mantener los precios de los proveedores del contratista.*

c) *Cuando se requiera la adquisición de materiales o la contratación de personal, y exista un lapso considerable de tiempo entre la adquisición o la contratación del personal y el primer pago.*

d) *Cuando se contrate la ejecución de una obra. e) En los contratos de Cofinanciación. (..)"*

Así mismo por el numeral 3.7.2. Anticipos y pago anticipado del Manual de Contratación de INNpulsa prevé las causales para entrega de anticipos, lo cual constituye un ejercicio de planeación del ejecutor en el marco de lo establecido en el proyecto y en articulación con la matriz de riesgos adoptada.

En consecuencia, frente a la observación relacionada con el presunto incumplimiento del deber de traslado previo de los Planes de Gestión Ambiental (PGA) a los miembros del Comité Técnico de Seguimiento para su análisis y aprobación antes de la adquisición de los estímulos o proyectos de gestión ambiental, se evidencia que dicha obligación aún no ha adquirido exigibilidad al momento del ejercicio auditor, toda vez que el proyecto se encuentra en ejecución de la Fase 1 de acuerdo con lo indicado líneas precedentes. Caracterización de actores conexos a la cadena de valor del turismo de la Oferta Mercantil, etapa previa y necesaria para la formulación de los PGA. En ese sentido, al no haberse surtido aún el presupuesto técnico requerido para la estructuración de los respectivos planes no resulta material ni jurídicamente exigible acreditar su traslado al Comité Técnico de Seguimiento en los términos previstos en el Anexo Técnico No. 1 de la Oferta Mercantil. Por lo anterior, respetuosamente se solicita reconsiderar y desestimar la observación formulada en el numeral 4, a la luz de la secuencia técnica, temporal y procedimental prevista en la Oferta Mercantil.

"5. No se puso a disposición de la CGR evidencia de aprobación por parte de FONTUR de los beneficiarios respecto de los proyectos de gestión ambiental, previo a su adquisición por parte de CAPS."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

5. *Aprobación de beneficiarios de PGA antes de la adquisición de proyectos*

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en la que indican que, no se puso a disposición de la CGR evidencia de aprobación por parte de FONTUR de los

beneficiarios respecto de los proyectos de gestión ambiental, previo a su adquisición por parte de CAPS.

"Quinto, de igual manera, no se puso a disposición de la CGR evidencia documental que acreditara la aprobación previa de los proyectos de gestión ambiental por parte de FONTUR, INNpulsa Colombia y los beneficiarios, antes de su adquisición por parte de CAPS, pese a que dicha condición se encontraba prevista en primera medida en el anexo nro.1 de la Oferta Mercantil "4.3. Adquisición, implementación y puesta en marcha del proyecto de gestión ambiental. Teniendo en cuenta el análisis en el plan de gestión y de acuerdo con la aprobación del beneficiario, se procede a adquirir los implementos y/o estímulos que se van a implementar para el desarrollo de proyecto de gestión ambiental"; en la justificación de la necesidad de la contratación del Convenio de Cooperación en su Fase 2, actividad 2.2. parágrafo tercero y cuarto; en la propuesta presentada por CAPS en la Fase 2, actividad 2.2, inciso 8 y 9; en el Convenio suscrito en la Fase 2, actividad 2.2. parágrafo tercero y cuarto y en el documento técnico de la convocatoria en el numeral 6, literal c, fase 3, numeral 2.

Lo anterior impide evidenciar que las adquisiciones efectuadas contaran con la aprobación previa de FONTUR, INNpulsa Colombia y los beneficiarios, conforme a lo establecido en los documentos contractuales y de la convocatoria, así como verificar que dichas adquisiciones obedecieran a las necesidades reales y previamente identificadas de los beneficiarios dentro de los proyectos de gestión ambiental a implementar."

5.1 *Respuesta sobre Oferta Mercantil y Convenio*

Frente a dicha observación, es necesario precisar que la obligación cuya acreditación se requiere por parte del Ente de Control, aún no es jurídicamente exigible , toda vez que el proyecto para el momento del desarrolló de la Auditoria por parte del equipo auditor de la Contraloría se encontraba en ejecución de la Fase 1 — Caracterización y Diagnóstico—, etapa previa a la formulación y aprobación de los Planes de Gestión Ambiental (PGA) individuales, previstos en el marco del Convenio NPA-065-2025.

En efecto, el Convenio NPA-065-2025 y la propuesta del aliado establecen una secuencia técnica y procedimental claramente definida, en la cual la selección y caracterización de los beneficiarios constituye una fase preliminar necesaria antes de la elaboración de los PGA y de su correspondiente proceso de aprobación, así:

"• Fase 0. Preoperativa

Consiste en realizar el alistamiento integral del proyecto mediante espacios de articulación entre el ALIADO, INNPULSA COLOMBIA, FONTUR y MinCIT, con el fin de unificar criterios técnicos y operativos para la ejecución. Incluye la elaboración del plan operativo, formatos de control, matriz de riesgos, directorios, definición de metodología, cronograma y criterios de selección de beneficiarios.

• Fase 1. Diagnóstico y caracterización de beneficiarios

Consiste en identificar, caracterizar y levantar información técnica, socioeconómica y ambiental de los beneficiarios mediante visitas o sesiones de diagnóstico, con énfasis en consumo energético, emisiones y condiciones productivas. Esta fase busca construir la línea base que soportará la intervención posterior y consolidar un informe agregado con resultados del proceso.

• Fase 2. Formación y fortalecimiento de capacidades

Consiste en desarrollar procesos de capacitación, transferencia de conocimiento y asistencia técnica para fortalecer competencias empresariales, ambientales y productivas de los beneficiarios, promoviendo la adopción de buenas prácticas y la apropiación de herramientas para mejorar sostenibilidad y competitividad. • Fase 3. Implementación de acciones y acompañamiento técnico

Consiste en ejecutar las intervenciones derivadas del diagnóstico y los procesos formativos, acompañando técnicamente a los beneficiarios para implementar acciones de fortalecimiento, sostenibilidad ambiental y mejora de capacidades productivas conforme al alcance definido para el proyecto.

• Fase 4. Conformación y fortalecimiento de comunidades productivas

Consiste en generar procesos de articulación territorial mediante visitas de reconocimiento, identificación de actores estratégicos de la cadena de valor del turismo, desarrollo de talleres y conformación de comunidades productivas que permitan fortalecer redes de colaboración, capacidades comerciales y encadenamientos territoriales. Incluye la conformación de comunidades con planes de trabajo orientados al fortalecimiento regional.

• Fase 5. Ruedas de conexión y relacionamiento

Consiste en habilitar espacios de encuentro e interacción entre beneficiarios y otros actores del ecosistema para facilitar oportunidades comerciales, articulación institucional y fortalecimiento de vínculos productivos que aporten a la sostenibilidad de las iniciativas.

• Fase 6. Seguimiento, monitoreo y consolidación de resultados

Consiste en realizar seguimiento técnico y operativo al cumplimiento de metas, trazabilidad de actividades, monitoreo de resultados e identificación de impactos derivados del proyecto para garantizar el cumplimiento del objeto del convenio.

• Fase 7. Cierre e informe final de intervención

Consiste en consolidar los resultados obtenidos durante toda la ejecución mediante un informe final que recopile acompañamientos realizados, acciones por fase, logros alcanzados, impactos identificados, conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones para futuros procesos. Esta fase permite evidenciar el alcance integral del proyecto." A la fecha de la auditoría:

- *No se habían elaborado los PGA individuales derivados de dichos diagnósticos.*
- *En consecuencia, no existían aún proyectos individuales de gestión ambiental susceptibles de aprobación por parte de FONTUR.*

Por lo anterior, la obligación observada en el numeral 5 opera en la Fase 2 del convenio, específicamente dentro del procedimiento de aprobación individual de cada Plan de Gestión Ambiental (PGA), conforme a lo previsto en los parágrafos 3° y 4° del numeral 2.2 del Convenio NPA-065-2025.

En tanto el proyecto se encontraba en ejecución de la Fase 1 —Diagnóstico y Caracterización de Beneficiarios—, dicha obligación corresponde a una actuación futura y, por consiguiente, no era jurídicamente exigible al momento del corte de auditoría.

En consecuencia, no puede configurarse incumplimiento alguno respecto de una obligación cuyo presupuesto técnico, documental y contractual aún no se había materializado.

Adicionalmente, resulta necesario diferenciar entre dos niveles de aprobación previstos contractualmente:

- *Aprobación del marco general del proyecto: Esta etapa ya fue surtida válidamente. FONTUR aprobó la Oferta Mercantil FNTP-2025-285 e INNpulsa Colombia aprobó el Convenio NPA-065- 2025, junto con los entregables preoperativos A.1 a A.4. Asimismo, las tecnologías habilitadas dentro del proyecto, incluyendo los sistemas solares fotovoltaicos, quedaron expresamente contempladas y aprobadas en el marco contractual del convenio.*
- *Aprobación individual por beneficiario: Esta corresponde a una actuación propia de la Fase 2 del proyecto y procede únicamente una vez se haya elaborado el respectivo Plan de Gestión Ambiental (PGA) para cada uno de los 905 beneficiarios priorizados, conforme al procedimiento previsto en los parágrafos 3° y 4° del numeral 2.2 del Convenio NPA-065-2025. En consecuencia, dicha aprobación para el momento de la auditoría aún no era exigible, porque aún no existían proyectos individualizados; sin embargo, ello no impedía adelantar actividades de abastecimiento anticipado sobre insumos estandarizados.*

En ese sentido, la adquisición anticipada de componentes asociados a Sistemas Solares Fotovoltaicos no correspondió a una implementación individualizada de soluciones sobre beneficiarios específicos que requiriera aprobación previa de los respectivos PGA. Dicha actuación corresponde a una estrategia de abastecimiento anticipado de inventario estandarizado requerido para la ejecución del convenio, habilitada por la Cláusula 5.1.1 del convenio y por las disposiciones del Manual de Contratación del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, cuya asignación concreta a cada beneficiario únicamente se realizará una vez culminen los diagnósticos y se aprueben los respectivos Planes de Gestión Ambiental individuales.

Lo anterior, respondió a criterios operativos, logísticos y de abastecimiento internacional orientados a garantizar la disponibilidad oportuna, así como a condiciones de mercado asociadas a tiempos de entrega, disponibilidad y economías de escala. En este contexto, la adquisición anticipada de dichos componentes no se encontraba asociada a Planes de Gestión Ambiental individuales previamente aprobados, toda vez que el proceso de focalización, diagnóstico y definición específica de beneficiarios aún se encontraba en desarrollo. Por consiguiente, la asignación concreta de los componentes a cada beneficiario únicamente se realizará una vez culminen los diagnósticos y se aprueben los respectivos Planes de Gestión Ambiental individuales, conforme a las condiciones previstas para la etapa de implementación del proyecto.

En consecuencia, la observación formulada parte de exigir la acreditación de una aprobación respecto de proyectos individuales que aún no han sido formulados, razón por la cual no puede derivarse incumplimiento alguno frente a una obligación cuyo presupuesto técnico y documental aún no se ha configurado.

Por lo expuesto, solicitamos desestimar la observación contenida en el numeral 5, al no existir incumplimiento contractual ni soporte para derivar hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o administrativa.

"6. Se evidenciaron diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación suscrito, sin que exista evidencia documental que justifique técnica o financieramente dichos ajustes."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

6. *Diferencias entre valores de PGA en Oferta Mercantil y Convenio*

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en la que indican que se evidenciaron diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación suscrito, sin que exista evidencia documental que justifique técnica o financieramente dichos ajustes.

"En sexto lugar, se evidenciaron diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación, sin que exista evidencia documental que justifique técnica o financieramente los cambios.

De manera cronológica, en la oferta mercantil el valor de los proyectos era de $57.403.500, en la propuesta de CAPS un valor máximo de $104.395.185 y en el convenio suscrito de un valor máximo de $122.957.014.

O explicado de otra forma, el valor completo por beneficiario de los 905 proyectos de gestión ambiental, en la propuesta por un máximo de $122.817.865, en el convenio suscrito por un valor máximo de $142.973.273 y en la convocatoria por un máximo de $122.817.865. Situación que no da claridad del presupuesto final respecto de cada beneficiario, puesto que, los valores tanto con la inversión completa o solo el proyecto de gestión ambiental no concuerdan. Aunado a ello, el valor total de la propuesta y el convenio son diferentes, donde la propuesta un valor total de $128.083.043.046, el convenio un valor de $127.083.043.046. De lo cual no se conoce la justificación de los cambios en los valores, aun cuando la propuesta es parte integral del convenio."

6.1. *Respuesta sobre Oferta Mercantil y Convenio*

En primer lugar, se aclara que, en el marco del requerimiento previo formulado por la Contraloría General de la República, se remitió una versión preliminar de la propuesta presentada por CAPS. Dicho documento correspondía a un insumo de trabajo utilizado durante la fase de estructuración del proyecto, en el cual se contemplaba un valor total de $128.083.043.046. Posteriormente, en el proceso de consolidación y definición de la estructura financiera definitiva del convenio, se precisó que los recursos por valor de mil millones de pesos ($1.000.000.000), asignados al proyecto mediante la Resolución No. 1951 de 2025, estaban destinados a financiar la interventoría y no hacían parte de los recursos objeto de ejecución por parte del aliado, razón por la cual fueron excluidos del valor final pactado en el convenio.

Lo anterior se acredita con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 363, expedido el 16 de diciembre de 2025 por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX como vocera del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, en el cual los recursos MinCIT por $59.200.000.000 aparecen desagregados en cuatro imputaciones presupuestales, correspondiendo a la ejecución del convenio la suma de $58.200.000.000 (imputaciones 110012070180001, 110012060180001 y 110012090180001) y reservándose de manera independiente, bajo la imputación 110012070180002 "INTERVENTORÍA TURISMO SOSTENIBLE – INCLUSIÓN PRODUCTIVA", la suma de $1.000.000.000 destinada exclusivamente a la interventoría.

FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR
PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA
Nit: 830054060
Certificado de Disponibilidad Presupuestal
Numero: 363

Página 1 de 2
16/12/2025 09:12:59
Programa: PPFICDPP

CERTIFICA:

Que en el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del año en curso existe una disponibilidad

por valor de $59,200,000,000.00 para amparar el compromiso que se pretende realizar como se determina:

Valor en Letras: CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ***

Por Concepto de: DDP-AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR AMPLIADA DEL SECTOR TURÍSTICO EN COLOMBIA, EN EL MARCO DE LA OFERTA MERCANTIL NO. 039-2025 Y EL PROYECTO FNTP-2025-285.

Area Solicitante:
Solicitante: Sin Solicitante

Estado: VIGENTE
Fec Solicitud:

Area	Imputacion Presupuestal	Descripcion	Recurso	Vig	Valor	Saldo Apropiación
1	1100120701800O1	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$44,239,368,165.00	$0.00
1	1100120601800O1	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - FORTALECIMIENTO TERRITORIAL	1120	2025	$3,960,631,835.00	$0.00
1	1100120901800O1	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - PRODUCTIVIDAD	1120	2025	$10,000,000,000.00	$0.00
1	1100120701800O2	INTERVENTORIA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$1,000,000,000.00	$0.00
				Total	$59,200,000,000.00	

Expedido a los 16 dias del mes de Diciembre de 2025 en la ciudad de BOGOTA D.C.

En consecuencia, dicha precisión se incorporó durante el proceso de estructuración y consolidación de los documentos que soportaron la celebración del convenio, reflejándose en la justificación de la necesidad, el presupuesto y la minuta contractual. Con la presente respuesta se aporta la propuesta (ver anexo No. 1, punto 6), con la cual se soportó la suscripción del Convenio y que guarda plena coherencia con los valores incorporados en este, específicamente con el valor total del convenio —$127.083.043.046 (ciento veintisiete mil ochenta y tres millones cuarenta y tres mil cuarenta y seis pesos M/Cte.)— y con el anexo de presupuesto del convenio, conformado por los recursos de FONTUR ($66.883.043.046), los recursos MinCIT destinados a la ejecución ($58.200.000.000) y la contrapartida en especie del aliado ($2.000.000.000), lo que permite aclarar plenamente la diferencia advertida por el ente auditor, los documentos indicados se encuentran adjuntos en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexos Punto 6".

Precisado lo anterior, es importante señalar que los demás valores observados no corresponden a cifras alternativas o contradictorias de un mismo concepto presupuestal, sino a componentes financieros diferentes dentro de una misma estructura de inversión, razón por la cual no resulta técnicamente procedente compararlos como si representaran un único valor de referencia por beneficiario o proyecto, de modo que, se procede a explicar a detalle:

l) *Aclaración sobre los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental*

En relación con la observación según la cual existen diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio NPA-065-2025, se aclara que los valores citados no configuran inconsistencia presupuestal, financiera ni contractual alguna, sino componentes diferentes y consistentes de una misma estructura presupuestal coherente. Cada uno representa un nivel distinto de agregación dentro del proyecto en la fase 2 para los entregables C1, C2, C3, C4, y C5.

En consecuencia, los valores observados corresponden a conceptos distintos dentro de una misma estructura financiera y representan diferentes niveles de agregación presupuestal para una fase.

Por tanto, como se indicó, dichas cifras responden a finalidades, alcances y componentes distintos dentro de la arquitectura financiera del proyecto.

II) *Estructura del proyecto y cobertura por beneficiario*

Para comprender la lógica de los valores, es indispensable considerar la estructura de cobertura del proyecto. El programa contempla 1.300 beneficiarios en diagnóstico, capacitación y asistencia técnica, de los cuales 905 reciben adicionalmente la implementación física de un Plan de Gestión Ambiental (PGA). Las ocho (8) fases del convenio (Fase 0 a Fase 7) tienen coberturas y entregables específicos, y el beneficiario PGA participa en todas ellas, recibiendo productos en cada una.

III) *Diferenciación entre inversión directa y valor integral del beneficiario.*

El proyecto maneja dos niveles complementarios de valoración por unidad productiva beneficiaria, ambos correctos y aritméticamente válidos:

ENTREGABLES					
Fase	**Nombre de la fase**	**Objetivo Específico**	**Actividades a ejecutar**	**Entregables**	**Valores unitarios**
Fase 2	Implementación de proyectos de gestión	Realizar el proceso de selección de 905 beneficiarios quienes será sujetos de la implementación de proyectos de gestión ambiental	Actividad 2.1 - Definir los 905 beneficiarios de acuerdo con los criterios técnicos	C.1) Un Documento de sele	$ 13.200.000
			Actividad 2.2 - Desarrollar hasta 905 planes de gestión ambiental	C.2 905 Planes de Gestión A	$ 585.750
			Actividad 2.3 - Adquirir, implementar y poner el marcha 905 proyectos de gestió	C.3 905 Informes de implen	$ 122.817.865
			Actividad 2.4 - Entrega del proyecto de gestión ambiental con manuales de uso y	C.4 905 Actas de entrega de	$ 585.750
			Actividad 2.5 - Realizar la medición de seguimiento de indicadores de los 905 pr	C.5 905 Informes de monito	$ 5.783.908
TOTAL					$ 142.973.273

- *$122.817.865 — Valor de inversión directa por proyecto: Corresponde a la Actividad 2.3 del convenio (Entregable C.3) e incluye la adquisición del activo, instalación, puesta en marcha, transporte e IVA. Es lo que se invierte materialmente en cada unidad productiva.*
- *$142.973.273 — Valor representativo integral por beneficiario PGA: Corresponde al techo presupuestal por beneficiario considerando todas las actividades de la Fase 2 de implementación (selección, plan de gestión ambiental, implementación física, manuales y monitoreo) más los componentes complementarios del proyecto que también lo benefician. Es el valor REPRESENTATIVO total del beneficio recibido.*
- *Los demás valores citados por la Contraloría ($57.403.500, $85.972.505, $104.395.185,*
- *$122.957.014) no son cifras alternativas del proyecto, sino que corresponden a componentes parciales o porcentuales dentro de esta misma estructura, de acuerdo con las justificaciones que se relacionan a continuación: Justificación detallada de cada valor citado*
- *$57.403.500 — Valor citado respecto a la Oferta Mercantil*

Este valor corresponde al monto que la Oferta Mercantil FNTC-587-2025 aporta por cada Plan de Gestión Ambiental considerando únicamente los recursos provenientes del Patrimonio Autónomo FONTUR, sin contemplar las demás fuentes de financiación que integran el convenio. El Convenio NPA- 065-2025 se ejecuta con una estructura multifuente que incluye, además del aporte del Patrimonio Autónomo FONTUR, el aporte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) mediante Resolución 1951 de 2025 y la contrapartida en especie del Patrimonio Autónomo INNpulsa. Por lo tanto, la suma de $57.403.500 representa exclusivamente la porción de financiación FONTUR asignable a cada solución ambiental., y no constituye el valor total de inversión por unidad productiva, el cual asciende a $122.817.865 al integrar la totalidad de fuentes que financian el convenio.

La diferencia entre dicho valor y el valor total de inversión por unidad productiva obedece precisamente a la naturaleza multifuente del convenio, cuya financiación integra recursos provenientes de FONTUR, MinCIT y contrapartida en especie del aliado.

- *$85.972.505 y $104.395.185 — Componentes porcentuales de estímulos (70% y 85%)*

Estos valores corresponden al rango porcentual interno destinado a la compra de estímulos (equipos, materiales, insumos, tecnologías) dentro del valor del proyecto. La propuesta CAPS, en su página 15, establece textualmente:

"La inversión estimada para cada uno de los 905 proyectos propuestos de gestión ambiental tendrá un valor máximo de CIENTO VEINTIDÓS MILLONES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS ($122.817.865 M/CTE), valor que incluye: compra de estímulos e incentivos (equipos, materiales, tecnologías), instalación y puesta en funcionamiento, transporte y logística, impuestos (IVA y demás aplicables). Entre el 70% ($85.972.505) y el 85% ($104.395.185) del recurso asignado, debe destinarse a la compra de estímulos, el restante 15% a 30% se destina a: instalación técnica especializada, transporte y logística, puesta en marcha y pruebas, capacitación al beneficiario, impuestos no incluidos en la compra."

De la lectura textual de la propuesta se concluye que $104.395.185 corresponde al 85% destinado a la compra de estímulos — es decir, el valor del activo físico antes de sumarle los gastos asociados (instalación, transporte, IVA, capacitación). Análogamente, $85.972.505 es el 70% mínimo del mismo componente.

DETALLE	COMPONENTE	VALOR
Solución Ambiental	70% Compra de Estimulos	$ 85.972.506
100%	30% Instalación Técnica Especiliazada (...)	$ 36.845.360
Total		**$ 122.817.865**

DETALLE	COMPONENTE	VALOR
Solución Ambiental	85% Compra de Estimulos	$ 104.395.185
100%	15% Instalación Técnica Especiliazada (...)	$ 18.422.680
Total		**$ 122.817.865**

Nota: En atención a la observación formulada por la CGR respecto del documento de propuesta allegado en el proceso de auditoría, es pertinente precisar que por un error involuntario el documento remitido inicialmente no corresponde a la versión final que soporta la suscripción del convenio.

Esta situación obedeció a una inconsistencia de carácter documental en la selección del archivo aportado en el marco de la auditoría; sin embargo, es importante destacar que el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia I siempre ha puesto a disposición la información y soportes que evidencian la adecuada ejecución de la oferta mercantil y convenio objetos de reproches En efecto, el contenido del convenio refleja fielmente dicha propuesta final, en la que, siguiendo la misma metodología descrita, se estableció un rango porcentual entre el 70% y el 86% destinado a la compra de estímulos e incentivos, así como un porcentaje restante entre el 30% y el 14% orientado a la instalación técnica especificada.

En este sentido, no se evidencia afectación en los criterios técnicos, financieros ni en la correcta ejecución del convenio, tratándose de una diferencia exclusivamente en el soporte documental inicialmente aportado en la auditoría.

Con el fin de dar claridad plena a lo observado, se adjunta la propuesta del 17 de diciembre de 2025 con base en la cual se suscribió el convenio.

Valor	122.817.865,00	%	$	Rango
Propuesta inicial	Compra de estimulos	70%	85.972.505,50	Entre el 70% y el 85%
		85%	104.395.185,25	
	Instalacion tecnica especializada(...)	15%	18.422.679,75	Entre el 15% y el 30%
		30%	36.845.359,50	

Valor	122.817.865,00	%	$	Rango
Propuesta definitiva	Compra de estimulos	70%	85.972.505,50	Entre el 70% y el 86%
		86%	105.623.363,90	
	Instalacion tecnica especializada(...)	14%	17.194.501,10	Entre el 14% y el 30%
		30%	36.845.359,50	

- *$122.817.865 — Valor de inversión directa por unidad productiva*

Este es el valor de inversión por proyecto, soportado de manera consistente en los siguientes documentos:

Documento	Ubicación	Referencia
Propuesta técnica CAPS	Págs. 15 y 24	Valor máximo de inversión por proyecto: $122.817.865
Cuadro presupuestal de la propuesta CAPS	Pág. 50, Ítem 4	905 × $122.817.865 = $111.150.167.500 (proceso de adquisición y puesta en funcionamiento)
Presupuesto Convenio	Fase 2 – Actividad 2.3 - Entregable C.3	Valor unitario: $122.817.865 — Cantidad: 905 — Total: $111.150.167.500
Convocatoria pública (Términos de Referencia)	12/02/2026	$122.817.865 como referente público de inversión por beneficiario

Verificación aritmética: 905 × $122.817.865 = $111.150.167.500, valor que coincide exactamente con el rubro "Implementación de proyectos de gestión ambiental" del presupuesto del convenio, y que se ejecuta exclusivamente para la Actividad 2.3 de la Fase 2.

- *$142.973.273 — Valor representativo integral por beneficiario PGA*

El valor $142.973.273 consignado en la Cláusula 2.2 del Convenio NPA-065-2025 corresponde al valor representativo integral por beneficiario PGA considerando la totalidad de actividades de la Fase 2 de implementación más los componentes complementarios del proyecto. Es el techo presupuestal que ampara la totalidad del proceso de implementación por beneficiario.

La Fase 2 "Implementación de proyectos de gestión ambiental" no se limita a la adquisición física del activo (Actividad 2.3). Comprende cinco actividades con cinco entregables, cada uno con su valor unitario:

ACT	DESCRIPCIÓN / ENTREGABLE	V. UNITARIO	CANT	TOTAL
2.1	Definir 905 beneficiarios — C.1 Documento de selección	$13.200.000	1	$13.200.000
2.2	Desarrollar 905 Planes de Gestión Ambiental — C.2	$585.750	905	$530.103.750
2.3	Adquirir, implementar y poner en marcha 905 proyectos — C.3	$122.817.865	905	$111.150.167.500
2.4	Entrega de manuales de uso y mantenimiento — C.4	$585.750	905	$530.103.750
2.5	Medición de seguimiento de indicadores — C.5	$5.783.908	87	$503.200.000
TOTAL, FASE 2 — IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL				$112.726.775.000

Cada beneficiario PGA recibe los cinco entregables de la Fase 2 (selección, plan, implementación, manuales y monitoreo), y adicionalmente accede a los componentes complementarios del proyecto:

diagnóstico (Fase 1), capacitación y asistencia técnica (Fase 3), participación en comunidades productivas (Fase 4), ruedas de conexión (Fase 5) y eventos de socialización (Fase 6). El valor $142.973.273 corresponde al techo presupuestal representativo que ampara la totalidad de productos y servicios asociados a cada beneficiario PGA dentro del proyecto.

Función del valor $142.973.273: Esta cifra no opera como tope individual aplicado al desembolso por beneficiario, sino como referente integral del beneficio y techo presupuestal. La inversión efectiva por beneficiario, en términos de adquisición y puesta en marcha del activo, sigue siendo $122.817.865, como lo establece el desglose presupuestal del Entregable C.3.

De lo expuesto, se concluye que los valores observados por la Contraloría no corresponden a cifras alternativas o contradictorias de un mismo concepto presupuestal, sino a componentes distintos y consistentes dentro de la estructura financiera del proyecto. En efecto, algunos valores corresponden a porcentajes internos destinados al componente de estímulos, otros a la inversión directa asociada a la implementación del proyecto de gestión ambiental por unidad productiva ($122.817.865), mientras que el valor de $142.973.273 corresponde al valor integral asociado al beneficiario PGA, derivado de la totalidad de actividades y entregables contemplados para la implementación de la Fase 2.

En ese sentido, los valores de $122.817.865 y $142.973.273 no representan cifras incompatibles entre sí, sino dos niveles distintos de cuantificación dentro de la misma estructura presupuestal del convenio: el primero asociado a la inversión directa del proyecto de gestión ambiental y el segundo a la totalidad de actividades y componentes vinculados al beneficiario PGA. Dicha trazabilidad financiera puede verificarse en el presupuesto del convenio, el cual se aporta como soporte documental de la presente respuesta (Ver anexo No. 2 punto 6).

Teniendo en cuenta que la documentación e información aportada con la presente respuesta permite verificar la coherencia y trazabilidad de los valores incorporados al convenio, así como su correspondencia con la estructura financiera definitiva del proyecto, respetuosamente se

solicita reconsiderar y desestimar la observación formulada, al no evidenciarse ausencia de justificación técnica o financiera de los valores observados.

"7. No se evidenció seguimiento por parte del Comité Técnico del convenio de cooperación respecto de la ejecución de la contrapartida en especie, sin perjuicio de la validación de los entregables en las etapas correspondientes."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:Seguimiento del Comité a la ejecución de contrapartida en especie del aliado

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en la que indican que no se evidenció seguimiento por parte del Comité Técnico del convenio de cooperación respecto de la ejecución de la contrapartida en especie, sin perjuicio de la validación de los entregables en las etapas correspondientes.

"Séptimo, en los informes de supervisión del Convenio de Cooperación suscrito con CAPS, correspondientes al último trimestre de 2025 y al primer trimestre de 2026, no se evidenció seguimiento, verificación ni aprobación respecto de la ejecución de la contrapartida en especie, pese a constituir una obligación a cargo de la supervisión conforme a las funciones establecidas en el Manual de Contratación de INNpulsa Colombia y en la cláusula quinta, parágrafo segundo del convenio de cooperación, donde se dispuso que los avances técnicos y financieros de dichos aportes debían ser presentados y aprobados en los informes trimestrales de ejecución.

De igual manera, tampoco se evidencia actuación alguna por parte del Comité Técnico frente al seguimiento de dicho aporte en especie, a pesar de que, en la cláusula quinta, parágrafo segundo del convenio de cooperación, se dispuso expresamente que dicho comité debía efectuar el seguimiento, sin perjuicio de la validación de los entregables en las etapas respectivas, aporte que debía ser presentado en los comités técnicos de manera mensual."

7.1. Respuesta sobre Convenio

En primer lugar, el Parágrafo Segundo del Convenio NPA-065-2025 estableció expresamente que los avances técnicos y financieros de la contrapartida en especie debían ser presentados en los comités técnicos mensuales y en los informes trimestrales de avance de ejecución. En concordancia con ello, el Anexo Técnico de la Oferta Mercantil del proyecto FNTP-2025-285 contempló obligaciones específicas relacionadas con el seguimiento y monitoreo del proyecto, entre ellas: la entrega de informes trimestrales de acompañamiento, seguimiento técnico y financiero; la participación en el Comité Técnico de Seguimiento; la participación en el Comité de Monitoreo del Proyecto; y la entrega trimestral del certificado de ejecución de la contrapartida.

Asimismo, el Comité Técnico de Seguimiento fue definido como la instancia encargada de apoyar el seguimiento al desarrollo y ejecución del proyecto, así como de servir como espacio de socialización del avance de ejecución de las actividades, productos y aportes asociados a la contrapartida.

Durante el período comprendido entre diciembre de 2025 y febrero de 2026, el seguimiento a la contrapartida en especie fue incorporado en el Informe Financiero Trimestral del Convenio (T1-2026), instrumento formalmente previsto en el convenio para este propósito. En efecto, durante dicho periodo se elaboraron informes trimestrales de avance técnico, operativo y financiero del convenio, en los cuales se documentaron las actividades desarrolladas, el estado de ejecución de las fases operativas, los avances porcentuales de los diferentes componentes y la situación financiera acumulada del proyecto (IN-AVC- 01-1TRIMESTRE-CAPS).

Dichos informes evidencian que el convenio se encontraba en una etapa inicial y progresiva de ejecución, caracterizada principalmente por actividades de alistamiento técnico, estructuración metodológica, apertura de convocatoria, validación de postulaciones y construcción de herramientas operativas necesarias para el desarrollo posterior de las fases sustanciales del proyecto, conforme se refleja igualmente en el Segundo Informe Trimestral presentado al Patrimonio Autónomo FONTUR.

Adicionalmente, los reportes elaborados durante la ejecución del convenio incorporaron medios de verificación, anexos y soportes asociados a las actividades desarrolladas, permitiendo mantener trazabilidad documental sobre los avances técnicos, operativos y financieros reportados en cada fase del proyecto.

En este contexto, la información financiera y operativa reportada mantuvo correspondencia con el estado real de avance del convenio durante el periodo observado. De manera específica, el informe financiero trimestral contenía una hoja denominada "Contrapartida CAPS", en la cual se registró mes a mes la ejecución de cada uno de los componentes de la contrapartida, evidenciando el siguiente resultado acumulado al cierre del I trimestre de ejecución del contrato

- *Director General, Coordinadores Técnicos, Auxiliar Administrativo, Equipo Jurídico, Equipo Contable, Papelería y Oficina: ejecución acumulada proporcional al período, equivalente al 23,3% del presupuesto asignado a cada componente.*

- *Mesa de Ayuda: ejecución acumulada del 46,7% de su presupuesto, teniendo en cuenta que inició operaciones el 12 de febrero de 2026 con la apertura de la convocatoria, atendiendo 96 personas en 24 departamentos del país durante dicho mes.*

- *Estudio Técnico ($125.900.000) y Aplicación Móvil ($880.100.000): sin ejecución financiera reportada en el período, situación coherente con el hecho de que dichos componentes aún no habían iniciado ejecución efectiva ni presentaban causación susceptible de reconocimiento.*

Precisamente, el hecho de que determinados componentes de la contrapartida no registraran ejecución financiera durante el periodo observado evidencia la existencia de un control y seguimiento real sobre su causación y reconocimiento, toda vez que únicamente fueron reportados aquellos componentes que efectivamente presentaban avance operativo o ejecución verificable durante el trimestre analizado. En consecuencia, la información reportada no respondió a una estimación automática o global de la contrapartida, sino a un ejercicio progresivo de seguimiento técnico y financiero ajustado al estado real de ejecución de cada componente del convenio.

La ejecución total acumulada de la contrapartida al cierre del primer trimestre ascendió a $265.533.333, equivalente al 13,3% del presupuesto total de $2.000.000.000, valor que refleja el estado real de ejecución de la contrapartida durante el período observado y que fue debidamente revisado y aprobado por la supervisión del convenio. En ese sentido, los avances técnicos, operativos y financieros reportados durante el periodo fueron objeto de validación por parte de la supervisión, lo cual evidencia la existencia de mecanismos concurrentes de seguimiento y control sobre la ejecución progresiva de la contrapartida en especie.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la ejecución de la contrapartida necesariamente debía acompasarse con el ritmo real de desarrollo de las diferentes fases operativas del proyecto. Por ello, durante el periodo analizado, el seguimiento técnico y financiero efectuado reflejó de manera proporcional y razonable el nivel efectivo de avance de las actividades que efectivamente habían iniciado ejecución. Lo anterior resulta consistente con los informes técnicos y operativos del convenio, los cuales documentan que varias actividades se encontraban aún en fase de alistamiento, aprobación metodológica o planeación operativa, mientras otras ya registraban avances concretos en materia de convocatoria, formación, socialización y estructuración técnica.

Igualmente, debe diferenciarse el seguimiento progresivo a la ejecución de la contrapartida en especie respecto de la validación definitiva de entregables contractuales, toda vez que durante el periodo observado múltiples actividades se encontraban aún en fases iniciales de desarrollo, estructuración o alistamiento operativo.

En ese orden de ideas, si bien durante el periodo inicialmente observado no quedó evidencia específica del seguimiento a la contrapartida en especie dentro de las actas del Comité Técnico, sí existieron mecanismos formales de reporte financiero y operativo mediante los cuales se documentó progresivamente el estado de ejecución de los diferentes componentes asociados a la contrapartida. La información incorporada en los informes trimestrales permitió mantener trazabilidad sobre los valores ejecutados y el avance real de cada componente durante el periodo analizado, reflejando correspondencia con el estado efectivo de ejecución del convenio.

Adicionalmente, a partir de los meses de marzo y abril de 2026, el seguimiento a la ejecución de la contrapartida comenzó a incorporarse expresamente dentro de las actas y espacios formales del Comité Técnico, fortaleciendo así la trazabilidad documental y el monitoreo sobre este componente contractual.

En consecuencia, no resulta procedente afirmar la inexistencia de seguimiento por parte del Comité Técnico, toda vez que la ejecución de la contrapartida en especie fue objeto de monitoreo, reporte documental y control progresivo dentro de la dinámica de ejecución contractual del convenio. No obstante, se reconoce la oportunidad de fortalecer la trazabilidad documental y el nivel de detalle de las evidencias incorporadas en las actas y soportes del Comité Técnico, con el fin de facilitar su verificación en futuros ejercicios de auditoría y control.

“8. Se utilizó el anticipo por un valor de $25.016.608.609, para la importación de paneles solares, aun cuando no se cuenta con la aprobación de los proyectos de gestión ambiental y no se han establecido las necesidades de los beneficiarios consecuencia del diagnóstico."

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia (En Liquidación), se informa que:

7. *Inversión del anticipo del Convenio sin aprobación de PGA*

En atención a la observación efectuada por el equipo auditor de la Contraloría, en la que indican que se utilizó el anticipo por un valor de $25.016.608.609, para la importación de paneles solares, aun cuando no se cuenta con la aprobación de los proyectos de gestión ambiental y no se han establecido las necesidades de los beneficiarios consecuencia del diagnóstico.

“Octavo, INNpulsa informó que el valor del anticipo entregado a CAPS por la suma de

$25.016.608.609 fue destinado para la importación de paneles solares, aun cuando no se contaba con la aprobación previa de los proyectos de gestión ambiental por parte de FONTUR, INNpulsa Colombia y los posibles beneficiarios, ni se encontraban definidas las necesidades

particulares de cada uno de ellos. Lo anterior, pese a que en los documentos contractuales y en la convocatoria se estableció que la adquisición de implementos y/o estímulos debía efectuarse con fundamento en el análisis previo del plan de gestión ambiental y con la correspondiente aprobación de los beneficiarios y de las instancias correspondientes.

Este desembolso se efectuó de la siguiente manera:

Tabla 1. Primer desembolso Convenio de cooperación NPA-065-2025.

Nro. Pago.	Nro. Factura	Nro. Comprobante de egreso	Periodo facturado	Valor Factura
1	FE116	287	Primer desembolso	$25.016.608.609

Por lo anterior, se configura un detrimento al patrimonio público por valor de Veinticinco Mil Dieciséis Millones Seiscientos Ocho Mil Seiscientos Nueve pesos, $25.016.608.609, que corresponde al valor facturado y pagado sin el cumplimiento de los requisitos contenidos en el convenio de cooperación, como los son que previo a la adquisición de equipos, los proyectos tenían que ser aprobados por FONTUR, INNpulsa y el beneficiario. Así mismo, la adquisición anticipada de paneles solares con cargo al anticipo desembolsado evidencia una ejecución material del proyecto sin contar previamente con: la definición individual de necesidades de los beneficiarios, los planes de gestión ambiental aprobados, la validación técnica de las soluciones a implementar, y la aprobación previa exigida por FONTUR e INNpulsa, situación que desnaturaliza la lógica técnica prevista en el proyecto, debido a que las compras debían derivarse de los diagnósticos y no antecederlos."

8.1. *Respuesta sobre Convenio*

Sobre esta observación, es preciso señalar que debe analizarse a la luz del ejercicio de planeación y estructuración adelantado durante la etapa precontractual del proyecto. En dicho proceso se identificaron riesgos asociados a los tiempos de adquisición, suministro, importación y disponibilidad de los equipos requeridos para la ejecución de las actividades previstas, los cuales podían impactar el cumplimiento de los cronogramas y resultados esperados para los beneficiarios. En atención a ello, se definieron medidas de mitigación orientadas a garantizar la oportunidad en la adquisición de los bienes requeridos, que permitieran asegurar la disponibilidad oportuna de los activos necesarios para la ejecución del convenio.

Lo anterior resulta consistente con la gestión de riesgos incorporada en la estructuración del convenio, en la que se identificó la posibilidad de afectaciones derivadas de demoras en los procesos de adquisición y suministro de activos productivos, definiéndose medidas orientadas a garantizar su disponibilidad oportuna para el cumplimiento de las metas previstas. Esto identificado en el riesgo No. 7, el cual se hizo constar en el acápite de Identificación de Riesgos en la Gestión Pre Contractual y Contractual de INNpulsa Colombia incluido en el documento de Justificación de la Necesidad, riesgo descrito así: incumplimiento en la entrega de activos productivos por demoras en procesos de adquisición, cuya consecuencia prevista era el retraso en procesos de capitalización y afectación de planes de inversión de beneficiarios (Ver. Punto 8 Anexo 1. Justificación de la necesidad - Pág. 57).

En atención a dicho riesgo, dentro de la estructuración del proyecto se contemplaron medidas específicas de mitigación orientadas a garantizar oportunidad en la ejecución, continuidad operativa y disponibilidad de activos para el cumplimiento de las metas contractuales. Entre las

acciones definidas se incluyeron: (i) establecer proveedores marco previamente calificados; (ii) implementar procesos de compra anticipada; y (iii) definir kits estándar por actividad económica.

Bajo este contexto, la importación anticipada de sistemas solares fotovoltaicos no puede interpretarse como una actuación aislada o ajena a la lógica contractual del proyecto, sino como la materialización de una medida de mitigación prevista desde la etapa de planeación, orientada precisamente a evitar retrasos en la entrega de activos productivos y afectaciones en los procesos de capitalización de los beneficiarios.

Por su parte, se incluyó la Cláusula 5.1.1 en el Convenio NPA-065-2025, pues resulta coherente con el riesgo identificado en etapa de estructuración del proyecto, dentro de una lógica de planeación, eficiencia y adecuada gestión contractual, en la que se estableció de manera expresa:

"(...) Este anticipo se destinará exclusivamente a cubrir la implementación de los proyectos de gestión ambiental frente al entregable C3 para la importación de paneles solares o las demás premisas que contempla el manual de contratación de INNPULSA COLOMBIA, que en todo caso son las siguientes:

a) Cuando se requiera la importación de equipos o elementos.
b) Cuando se requiera mantener los precios de los proveedores del contratista.
c) Cuando se requiera la adquisición de materiales o la contratación de personal, y exista un lapso considerable de tiempo entre la adquisición o la contratación del personal y el primer pago.
d) Cuando se contrate la ejecución de una obra.
e) En los contratos de Cofinanciación.

El anticipo será amortizado proporcionalmente en los desembolsos que correspondan a los proyectos de gestión ambiental entregable C3 con la entrega y aprobación a satisfacción por parte del supervisor y/o interventoría de la factura comercial y la declaración de importación, mediante reportes trimestrales que den cuenta de la gestión y avance realizado sobre el recurso entregado, para realizar los reconocimientos contables a que haya lugar. (...)" (Ver pág. 57 Convenio de cooperación)

En efecto, la referida cláusula no solo estableció el cumplimiento de los requisitos que se requerían para la autorización de desembolso del anticipo, sino que definió su destinación, entre otros, para la importación de paneles solares, incorporando además las causales previstas en el Manual de Contratación de INNpulsa Colombia, particularmente: (i) cuando se requiera la importación de equipos o elementos y (ii) cuando se requiera mantener los precios de los proveedores del contratista, entre otras.

Lo anterior evidencia que la estructuración contractual del convenio contempló la necesidad de adelantar procesos de abastecimiento asociados a bienes importados, reconociendo las condiciones logísticas, financieras y comerciales propias de este tipo de equipos. En consecuencia, la importación anticipada de paneles solares no constituyó una actuación sobreviniente, arbitraria o desvinculada del objeto contractual, sino el desarrollo de una previsión expresamente incorporada dentro de la lógica operativa y financiera del convenio.

Asimismo, la misma cláusula estableció que el anticipo sería amortizado proporcionalmente contra los desembolsos asociados al entregable C3, mediante la entrega y aprobación de la factura comercial y la declaración de importación, acompañadas de reportes trimestrales de

avance. Esto evidencia que el propio convenio previó un esquema de seguimiento financiero y control progresivo sobre la ejecución de los recursos entregados a título de anticipo.

La inclusión de estas causales dentro del convenio se dio como respuesta a las particularidades técnicas, logísticas y financieras asociadas a la adquisición de bienes importados requeridos para la ejecución del proyecto. Los sistemas fotovoltaicos objeto del convenio corresponden a equipos sujetos a tiempos de fabricación internacional, transporte marítimo, nacionalización aduanera, disponibilidad de inventario y volatilidad cambiaria, circunstancias que justificaban medidas anticipadas de abastecimiento orientadas a garantizar la continuidad y viabilidad operativa de la ejecución contractual.

Bajo esta lógica, la utilización del anticipo para asegurar disponibilidad de inventario y estabilidad en las condiciones comerciales de los proveedores constituyó una medida de planeación y gestión preventiva del riesgo contractual, orientada a evitar retrasos en la ejecución de los Planes de Gestión Ambiental, incrementos de costos y afectaciones derivadas de las dinámicas del mercado internacional.

En este contexto, interpretar que la adquisición únicamente podía adelantarse una vez culminaran y fueran aprobados la totalidad de los PGA individuales vaciaría de contenido práctico la autorización contractual expresa del anticipo para importación de equipos y mantenimiento de precios, desconociendo las dinámicas logísticas propias de este tipo de adquisiciones y la naturaleza de los bienes requeridos para el proyecto.

La actuación desplegada debe igualmente analizarse a la luz de los principios de planeación, eficiencia y responsabilidad en la administración de recursos públicos que orientan la ejecución contractual. En proyectos de alcance nacional, con componentes tecnológicos importados y cronogramas sujetos a restricciones logísticas complejas, la adecuada planeación implica anticipar razonablemente riesgos que puedan comprometer la ejecución material del convenio.

Bajo este entendimiento, la importación anticipada de los equipos obedeció a una estrategia de abastecimiento compatible con la dimensión operativa del proyecto y con las condiciones reales del mercado internacional de sistemas fotovoltaicos, orientada a garantizar continuidad en la ejecución, estabilidad financiera y disponibilidad oportuna de inventario para el cumplimiento progresivo de las metas contractuales. En consecuencia, lejos de representar una actuación contraria al principio de planeación, la medida adoptada se enmarca en una lógica de gestión preventiva y administración diligente del proyecto.

Resulta pertinente precisar que, para la Fase 2 – Implementación de proyectos de gestión ambiental, se contempló dentro de la Actividad 2.3 – Adquirir, implementar y poner en marcha 905 proyectos de gestión ambiental, asociada al entregable C.3 - 905 Informes de implementación anexando acta de entrega y evidencia fotográfica, con una asignación presupuestal total de $111.150.167.500.

En este contexto, la observación formulada parte de una premisa que requiere ser precisada: no la totalidad de los recursos destinados a la implementación de proyectos de gestión ambiental fue utilizada para la importación de paneles solares. El anticipo objeto de observación fue desembolsado por un valor de $25.016.608.609, suma que representa aproximadamente el 22% del monto total asignado a la Actividad 2.3 C3, correspondiente a la implementación de los Planes de Gestión Ambiental (PGA).

En este marco, se contemplaron tres soluciones ambientales principales:

1. *Sistemas de eficiencia energética,*
2. *Sistemas de gestión de recursos hídricos,*
3. *Sistemas de gestión y manejo de residuos.*

Asimismo, se consideraron los resultados documentados en el proyecto "Sostenibilidad en MiPymes Turísticas", ejecutado entre 2024 y 2026 con el apoyo de MinCIT, FONTUR, Colombia Productiva y CAEM. Dichos resultados evidencian una demanda de soluciones ambientales en eficiencia energética superior al 30 %, lo que respalda la priorización de este tipo de intervenciones dentro del conjunto de soluciones implementadas.

De modo que, se evidencia que la importación anticipada de sistemas fotovoltaicos correspondió únicamente a un componente parcial dentro de la estructura financiera prevista para la implementación de los proyectos de gestión ambiental, permaneciendo disponibles recursos adicionales destinados a las demás actividades, componentes, adquisiciones, implementaciones y condiciones particulares derivadas de los diagnósticos individuales y de los respectivos Planes de Gestión Ambiental (PGA) que se formulen.

En consecuencia, la actuación observada no implicó una ejecución total o anticipada de la Fase 2 ni la materialización integral de los proyectos de gestión ambiental sin aprobación previa, sino una actuación parcial de abastecimiento respecto de un componente específico, adelantada dentro del marco presupuestal y contractual previsto para el cumplimiento progresivo del entregable C.3.

Dicho lo anterior, no es viable equiparar dos aprobaciones contractualmente distintas: (i) la aprobación del marco general que habilita la utilización del anticipo y la importación de equipos; y (ii) la aprobación individual de los Planes de Gestión Ambiental (PGA), que habilita la asignación material de equipos a cada beneficiario.

En efecto, la Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065-2025 condicionó el desembolso del anticipo al cumplimiento de requisitos específicos: (i) aprobación de las garantías contractuales; (ii) validación y aprobación, por parte del supervisor, de los entregables correspondientes; y (iii) presentación y aprobación de la factura correspondiente. Dichos requisitos fueron cumplidos, validados por el Supervisor y aprobados por el ordenador del gasto de INNpulsa Colombia con anterioridad al desembolso, constituyendo la habilitación institucional expresamente prevista en el convenio para autorizar la importación con cargo al anticipo.

Por su parte, la aprobación de los 905 PGA individuales por INNpulsa Colombia y su revisión por FONTUR, prevista en los Parágrafos Tercero y Cuarto del numeral 2.2 de la Cláusula Segunda del Convenio, corresponde a un momento contractual diferente —Fase 2— y condiciona la asignación de equipos a beneficiarios concretos, no la importación del insumo.

En consecuencia, la secuencia observada no constituye una omisión del convenio, sino el desarrollo de las etapas contractualmente previstas: primero, la aprobación institucional del marco operativo y financiero que habilita la importación; posteriormente, la aprobación individual de los PGA como condición previa a la implementación material de los proyectos de gestión ambiental.

VI) Justificación técnica de la priorización de sistemas solares fotovoltaicos

La decisión de priorizar la importación anticipada de sistemas solares fotovoltaicos no obedeció a una actuación arbitraria o aislada, sino a la experiencia técnica acumulada en proyectos previos de sostenibilidad empresarial desarrollados en el sector turístico colombiano, cuyos resultados

evidenciaron que las soluciones de eficiencia energética basadas en energía solar correspondían a medidas de alta adopción, viabilidad e impacto ambiental entre las MiPymes beneficiarias.

En este sentido, la estructuración técnica del Convenio NPA-065-2025 partió de antecedentes previamente conocidos y validados por las entidades participantes, particularmente de los resultados

documentados en el proyecto "Sostenibilidad en MiPymes Turísticas", ejecutado entre 2024 y 2026 con apoyo de MinCIT, FONTUR, Colombia Productiva y CAEM.

Frente a la afirmación según la cual la importación de paneles solares carecía de justificación técnica, resulta pertinente señalar que dicha conclusión desconoce fuentes de evidencia empírica reconocidas por los propios documentos del proyecto:

(c) Antecedentes de CAPS reconocidos en el Convenio

La Consideración Décima Quinta del Convenio NPA-065-2025, suscrito y aprobado por INNpulsa Colombia, acredita que CAPS ejecutó con Colombia Productiva el programa "Apuestas Productivas Sostenibles: Entrega de Activos Productivos", mediante el cual 50 empresas en 32 municipios de 16 departamentos accedieron a activos productivos, incluyendo expresamente la instalación de paneles solares, obteniendo reducciones promedio del 39% en consumo energético, movilizando más de $4.527 millones y generando un ahorro proyectado de $600 millones anuales. Dicho antecedente era conocido y validado por INNpulsa Colombia al momento de suscribir el convenio.

(c) Proyecto CAEM – Sostenibilidad para MiPymes de Turismo (2024–2026)

El Informe Final Técnico y Financiero de este proyecto, ejecutado con apoyo de Colombia Productiva, MinCIT y FONTUR sobre 300 MiPymes turísticas, documenta que los sistemas solares fotovoltaicos (códigos E-008 y C-019) figuraron entre las medidas de mayor adopción dentro del componente de eficiencia energética y gestión de emisiones, constituyéndose en una de las categorías tecnológicas de mayor prevalencia en el sector.

(c) Especificaciones técnicas definidas en el propio Convenio

La tabla de modelos tecnológicos del Convenio NPA-065-2025 (pág. 32) definió el Sistema Solar Fotovoltaico mediante parámetros técnicos precisos, incluyendo tipo off grid, potencia entre 3 y 8 kWp, componentes mínimos (paneles, baterías, inversor, estructura, cableado y protecciones) y certificaciones internacionales aplicables (IEC 61215, IEC 61730, entre otras). Esta definición previa evidencia que no se trataba de equipos indeterminados o sujetos a selección posterior, sino de un componente técnico previamente estructurado dentro del convenio.

La estandarización técnica de los sistemas fotovoltaicos respondió precisamente a las lecciones aprendidas en proyectos previos de sostenibilidad turística, en los cuales estas tecnologías demostraron alta aplicabilidad transversal para establecimientos turísticos de distintas categorías y territorios. A diferencia de otras soluciones ambientales sujetas a condiciones altamente individualizadas, los sistemas fotovoltaicos corresponden a componentes técnicamente estandarizables, susceptibles de adaptarse mediante configuraciones variables según la demanda energética de cada beneficiario.

En este contexto, la necesidad de adelantar diagnósticos individuales no eliminaba la previsibilidad sobre la utilización generalizada de esta tecnología dentro del convenio. Los Planes de Gestión Ambiental (PGA) tenían por finalidad determinar capacidades, cantidades y condiciones específicas de implementación para cada beneficiario, mas no definir la pertinencia general del

componente fotovoltaico, el cual ya se encontraba incorporado desde la fase de estructuración técnica del proyecto.

Bajo esta lógica, la adquisición anticipada del insumo principal del sistema no implicó desconocer la etapa de diagnóstico, sino garantizar que, una vez surtidas las aprobaciones individuales correspondientes, existiera disponibilidad oportuna de equipos para el cumplimiento de las metas del proyecto.

VI) El anticipo se ejecutó en el marco de lo establecido contractualmente

La observación formulada por la Contraloría parte de una premisa que requiere precisión: el anticipo desembolsado no se utilizó anticipándose al objeto del convenio ni al margen de este, sino conforme a la destinación expresamente prevista en la Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065-2025. En consecuencia, el debate no versa sobre la destinación del recurso, sino sobre la oportunidad temporal de la importación frente a la aprobación individual de los Planes de Gestión Ambiental (PGA).

El anticipo financia el entregable C3, cuya implementación se encuentra condicionada a la aprobación de los PGA individuales. Esta secuencia corresponde a la lógica ordinaria del proyecto. No obstante, la importación anticipada de paneles solares no equivale a la entrega o implementación del entregable C3, sino a una actuación logística previa orientada a garantizar su cumplimiento oportuno una vez surtidas las aprobaciones correspondientes.

La Cláusula 5.1.1 reconoce esta posibilidad al habilitar el uso del anticipo tanto para la importación de equipos o elementos como para mantener los precios de los proveedores del contratista, supuestos que concurren en el presente caso.

Esta actuación no obedeció a una decisión arbitraria o improvisada. De acuerdo con la Consideración Décima Quinta del Convenio NPA-065-2025, la experiencia previa de CAPS en proyectos similares evidenció que los sistemas solares fotovoltaicos corresponden a una de las tecnologías de mayor adopción. En este contexto, esperar a la aprobación individual de los 905 PGA para iniciar la cadena de importación habría comprometido materialmente el cronograma del proyecto, considerando los tiempos de fabricación, embarque y nacionalización de este tipo de equipos. La importación anticipada se orientó precisamente a garantizar la ejecución oportuna del convenio.

Ahora bien, la observación formulada por la CGR no cuestiona la existencia material de los bienes adquiridos, su trazabilidad o su destinación contractual, sino exclusivamente la oportunidad temporal de la importación frente al avance progresivo de los PGA individuales. En consecuencia, la observación planteada corresponde a una discusión sobre secuencia operativa y gestión contractual del proyecto, mas no a la configuración de un daño patrimonial cierto, actual y definitivo en los términos exigidos por los artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000.

En efecto, no se evidencia apropiación indebida de recursos, desviación del objeto contractual, pérdida material de bienes ni desaparición del patrimonio público. Los recursos desembolsados permanecen íntegramente representados en bienes reales, identificables, valorables y vinculados al objeto del convenio, destinados a la implementación de los proyectos de gestión ambiental una vez sean aprobados los respectivos PGA individuales.

En ese sentido, extender el concepto de detrimento patrimonial a una discusión relativa al momento logístico de ejecución de una obligación expresamente autorizada contractualmente desdibuja los límites entre el control fiscal y el control de gestión administrativa, particularmente

cuando los recursos continúan plenamente vinculados al objeto contractual y representados en activos verificables.

Adicionalmente, la ejecución del anticipo se desarrolló dentro del marco de confianza legítima y buena fe contractual derivado del propio convenio suscrito por las partes. La cláusula que autorizó expresamente el uso del anticipo para la importación de paneles solares y mantenimiento de precios de proveedores generó una habilitación contractual para adelantar las actuaciones logísticas necesarias para garantizar la implementación futura del componente C3.

En este contexto, no resulta jurídicamente consistente interpretar posteriormente como irregular una actuación expresamente prevista en el convenio y orientada a hacer viable el cumplimiento oportuno del objeto contractual. Particularmente en proyectos con componentes importados, el anticipo cumple precisamente la función de permitir actuaciones preparatorias previas a la ejecución material definitiva, evitando que los tiempos de adquisición comprometan el cronograma general de implementación.

VI) El módulo fotovoltaico es un insumo estandarizable

A diferencia de tecnologías cuya implementación depende de condiciones altamente específicas de cada establecimiento —como una planta de tratamiento de aguas residuales dimensionada conforme a la carga particular del beneficiario—, el sistema fotovoltaico corresponde a un componente técnicamente estandarizable, cuyas características mínimas se encuentran definidas mediante normativa internacional (IEC 61215, IEC 61730) y cuya implementación admite configuraciones variables según la demanda energética de cada beneficiario.

En este contexto, el diagnóstico individual no determina la pertinencia general del sistema fotovoltaico, sino las condiciones específicas de implementación, incluyendo capacidad, cantidad de paneles y configuración requerida para cada establecimiento. Ello obedece a que, por diseño del propio convenio, el sistema fotovoltaico constituye una de las soluciones centrales de eficiencia energética previstas dentro del proyecto.

Esta estandarización técnica explica precisamente la habilitación contractual de la importación anticipada prevista en la Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065-2025, orientada a garantizar disponibilidad oportuna del insumo principal antes de la culminación de los diagnósticos individuales y la definición de cantidades específicas por beneficiario.

En este sentido, supeditar el inicio de la importación a la aprobación de los 905 diagnósticos individuales habría implicado tiempos adicionales de fabricación, embarque y nacionalización posteriores a la aprobación del último PGA, comprometiendo el cronograma general de implementación del proyecto.

VI) Vinculación del inventario importado a beneficiarios concretos

A medida que concluyan los diagnósticos individuales de la Fase 1 y se surtan las aprobaciones de los respectivos Planes de Gestión Ambiental (PGA) por parte del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y el Patrimonio Autónomo FONTUR, el inventario de paneles solares importados será vinculado a beneficiarios concretos, permitiendo establecer trazabilidad entre el recurso público desembolsado y el activo instalado en cada establecimiento turístico beneficiario.

En este contexto, la destinación del inventario importado se encuentra condicionada al proceso de aprobación individual previsto contractualmente, circunstancia que garantiza la correspondencia entre los equipos adquiridos y las necesidades particulares identificadas en cada PGA, reforzando la trazabilidad y destinación de los recursos asociados al proyecto.

VI) La garantía de buen manejo del anticipo mitiga el riesgo de pérdida patrimonial

Conforme a la Cláusula Séptima del Convenio NPA-065-2025, CAPS constituyó una póliza de seguro que ampara el buen manejo del anticipo por el 100% del valor entregado, con una vigencia mínima equivalente al plazo del convenio más cuatro (4) meses. Esta garantía, debidamente aprobada por INNpulsa Colombia, constituye un mecanismo contractual de protección orientado a salvaguardar los recursos públicos entregados a título de anticipo y mitigar el riesgo de afectación patrimonial.

Adicionalmente, la Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065-2025 previó un mecanismo de amortización proporcional del anticipo contra los desembolsos correspondientes al entregable C3, así como el deber de reintegrar el saldo no amortizado dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, en caso de no lograrse la amortización total.

En consecuencia, el propio convenio incorporó mecanismos específicos de garantía, seguimiento y recuperación de los recursos asociados al anticipo, circunstancia que refuerza la inexistencia de un daño patrimonial cierto, definitivo o irrecuperable en los términos planteados en la observación.

VI) Conclusión

En consecuencia, el presunto detrimento patrimonial por valor de $25.016.608.609 no se configura, toda vez que: (i) la importación de paneles solares correspondió a una actuación expresamente prevista en la Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065-2025; (ii) los recursos desembolsados permanecen íntegramente representados en bienes reales, identificables y vinculados al objeto contractual; (iii) el convenio incorporó mecanismos específicos de protección, seguimiento y recuperación de los recursos asociados al anticipo, incluyendo garantía de buen manejo, amortización proporcional y reintegro de saldos no amortizados; y (iv) la adquisición anticipada del componente fotovoltaico cuenta con sustento técnico derivado de antecedentes empíricos del proyecto, así como de la estandarización técnica previamente definida en el propio convenio.

En este contexto, la controversia planteada por la CGR se circunscribe a una diferencia de criterio respecto de la secuencia temporal más adecuada para adelantar determinadas actuaciones logísticas del proyecto, circunstancia que, por sí sola, no permite afirmar la existencia de un daño patrimonial cierto, actual y definitivo en los términos exigidos por la legislación aplicable.

Así mismo, las actuaciones adelantadas por CAPS no reflejan una administración arbitraria, improvisada o negligente de los recursos públicos, sino decisiones contractuales y técnicas adoptadas bajo criterios de planeación, eficiencia, buena fe y gestión preventiva del riesgo, orientadas a garantizar la viabilidad operativa y financiera del proyecto, el cumplimiento oportuno del cronograma y la adecuada destinación de los recursos asignados al convenio.

Inexistencia de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal y disciplinaria

Sin perjuicio de las consideraciones fácticas, técnicas y documentales previamente expuestas, en particular, aquellas relativas a la estructuración del convenio, la existencia de soportes de planeación, la trazabilidad de la supervisión y la ejecución progresiva por fases del proyecto es pertinente realizar un análisis jurídico integral sobre la eventual configuración de los presupuestos de responsabilidad fiscal y disciplinaria.

Este análisis se efectúa en el entendido de que las situaciones observadas por el ente de control deben valorarse no de manera aislada, sino en el contexto funcional, técnico y temporal propio de la ejecución del proyecto, conforme quedó acreditado en los apartados precedentes.

Así las cosas, con relación a la calificación disciplinaria y fiscal dada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, y de cara a lo indicado en el marco de la observación en contraste con los argumentos expuestos por el PA INNpulsa, resulta de vital importancia precisar que no toda conducta o reproche comporta, por sí misma, la configuración de una falta disciplinaria o de responsabilidad fiscal.

Lo anterior, en la medida en que, tal como ha sido reiterado por la Corte Constitucional, en materia disciplinaria el juicio de reproche exige la concurrencia de elementos estructurales claramente definidos, descartándose cualquier forma de responsabilidad objetiva. En particular, en la Sentencia C-948 de 2002 se indicó que la falta disciplinaria requiere la afectación sustancial del deber funcional, mientras que en la Sentencia C-181 de 2002 se precisó que no toda irregularidad comporta ilicitud disciplinaria, sino únicamente aquella que incide de manera relevante en el ejercicio de la función pública.

En ese sentido, en materia disciplinaria procede el reproche únicamente cuando la conducta atribuida:

(i) se adecua a una falta previamente descrita en la ley (tipicidad), (ii) afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación (antijuridicidad) y (iii) ha sido realizada con dolo o culpa (culpabilidad), esto es, con conocimiento de los hechos constitutivos de la falta y voluntad de realización.

En línea con lo anterior, de conformidad con lo previsto en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, la responsabilidad disciplinaria exige la concurrencia de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, los cuales han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de tipicidad en materia disciplinaria implica que la conducta reprochada debe corresponder de manera clara e inequívoca a una falta previamente descrita en la ley, proscribiéndose interpretaciones extensivas o analógicas en perjuicio del investigado.

Para el caso que nos ocupa, y conforme los argumentos expuestos a lo largo de esta comunicación, se evidencia por parte del PA INNpulsa una conducta ajustada a derecho, alejada de cualquier tipo disciplinario específico, en tanto las actuaciones se desarrollaron dentro del marco funcional asignado, observándose en todo momento los deberes legales y reglamentarios, así como los procedimientos internos y contractuales aplicables.

Asimismo, es importante señalar que el análisis de antijuridicidad exige la afectación sustancial del deber funcional, lo cual, según la Corte Constitucional, no se configura cuando la conducta se orienta al cumplimiento de los fines del Estado y se desarrolla bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y soporte técnico. En tal sentido, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia enrutó su actuación tanto en el marco de la ejecución de la Oferta Mercantil como del Convenio suscrito con CAPS al cumplimiento de los objetivos del proyecto, dentro de un marco técnico y operativo válido, sin que se evidencie afectación al interés general ni al adecuado ejercicio de la función administrativa.

En lo que respecta al elemento de culpabilidad, tampoco se advierte la existencia de dolo o culpa, en tanto las decisiones adoptadas se soportaron en análisis técnicos, documentos de planeación, mecanismos de seguimiento y control, así como en la interpretación razonable del marco

contractual aplicable, lo cual evidencia un actuar diligente y conforme a las cargas funcionales exigibles.

Por otra parte, en lo relativo a la presunta incidencia fiscal, la Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002 precisó que la responsabilidad fiscal requiere la certeza del daño, su cuantificación y la relación de causalidad con la conducta del gestor fiscal, mientras que en la Sentencia C-338 de 2014 reiteró que se encuentra proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en esta materia. En el caso concreto, como se evidenció y soporto no se evidencia la existencia de un daño patrimonial, en tanto que, los recursos han sido ejecutados en el marco del proyecto aprobado.

Adicionalmente, no se configura una conducta dolosa o gravemente culposa, en tanto el actuar del Patrimonio Autónomo se encuentra soportado en criterios técnicos, decisiones razonadas y mecanismos de control, lo cual excluye cualquier juicio de reproche subjetivo en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

Con independencia de las precisiones fácticas y contractuales expuestas a lo largo de la presente respuesta, la observación comunicada no puede derivar en responsabilidad fiscal por una razón estructural: no concurre su primer y principal elemento, esto es, un daño patrimonial al Estado cierto, actual y cuantificable.

La responsabilidad fiscal tiene naturaleza estrictamente resarcitoria (artículo 4 de la Ley 610 de 2000) y, por tanto, presupone la existencia de una lesión efectiva del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro real de los recursos (artículo 6 ibídem). El daño resarcible debe ser cierto y no eventual, hipotético o futuro, pues de lo contrario no existe perjuicio alguno que compensar.

En el presente caso, el Convenio NPA-065-2025 se encuentra en plena ejecución y los recursos entregados a título de anticipo no han salido del patrimonio público —dado que el anticipo no transfiere su dominio hasta la respectiva amortización—, sino que permanecen íntegramente representados en bienes reales, identificables y valorables —los módulos fotovoltaicos importados—, vinculados al objeto contractual, amparados por una póliza de buen manejo del anticipo equivalente al cien por ciento (100%) del valor entregado y sujetos a amortización proporcional y reintegro de saldos. No existe, en consecuencia, apropiación, desviación, pérdida ni desaparición de recursos públicos. Lo que el ente de control cuestiona —la oportunidad temporal de la importación frente a la aprobación individual de los Planes de Gestión Ambiental— constituye un asunto de secuencia operativa y de control de gestión, mas no la configuración de un daño fiscal; al no hallarse acreditado un perjuicio cierto y definitivo, se desestructura el primer elemento previsto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y deviene improcedente cualquier imputación de responsabilidad fiscal.

Tampoco concurren los restantes elementos estructurales del juicio fiscal. La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo y exige una conducta dolosa o gravemente culposa imputable a quien realiza gestión fiscal (artículo 5 de la Ley 610 de 2000). En el caso concreto no se configura el dolo, pues las actuaciones no estuvieron precedidas de intención de causar un menoscabo al patrimonio público, sino orientadas a garantizar la ejecución oportuna del convenio; ni la culpa grave, entendida como negligencia grosera, ignorancia supina o desatención elemental, toda vez que la importación anticipada del módulo fotovoltaico se amparó en una habilitación contractual expresa (Cláusula 5.1.1 del Convenio NPA-065- 2025), en antecedentes técnicos empíricamente validados, en la estandarización internacional del componente y en mecanismos preventivos de aseguramiento del recurso. Una conducta diligente, motivada y soportada documentalmente excluye, por definición, la culpa grave. De igual manera, falta el nexo causal exigido por el artículo

5 de la Ley 610 de 2000, en la medida en que no existe relación de causa a efecto entre la decisión adoptada y un menoscabo patrimonial, pues el recurso permanece íntegro, trazable y recuperable, sin que la decisión logística de anticipar la importación haya producido pérdida alguna. Roto cualquiera de los tres elementos —y en este caso se echan de menos los tres—, el juicio de responsabilidad fiscal no puede estructurarse válidamente.

Por idénticas razones se descarta la presunta incidencia disciplinaria. La falta disciplinaria exige ilicitud sustancial, esto es, que la conducta afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna (artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021), y que resulte atribuible a título de dolo o culpa, quedando proscrita la responsabilidad objetiva). Se demostró que existe justificación contractual, soporte técnico y un procedimiento interno aplicable (PR-GJU-033) que enmarcan las actuaciones adelantadas. La mera discrepancia de criterio en torno a la secuencia de ejecución no constituye falta disciplinaria. A ello se suma que el Patrimonio Autónomo opera bajo un régimen de derecho privado, circunstancia que matiza la exigibilidad de ritualidades propias del estatuto contractual público. En suma, no concurren los presupuestos materiales de la responsabilidad fiscal — daño cierto, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal— ni los de la responsabilidad disciplinaria —ilicitud sustancial y culpabilidad—, motivo por el cual, de manera respetuosa, se solicita desestimar integralmente la presunta incidencia fiscal y disciplinaria atribuida en la observación comunicada.

Finalmente, solicitamos muy respetuosamente al equipo auditor desestimar la observación junto con la calificación de incidencia disciplinaria y fiscal, conforme a los argumentos expuestos, asimismo, precisamos que estaremos atentos a resolver cualquier inquietud adicional que se presente sobre el particular (…)".

Alcance de respuesta INNpulsa:

Se recibe alcance por parte de INNpulsa con radicado 2026ER0123310 del 27 de mayo de 2026.

"(…) Aspectos a aclarar sobre la planeación, estructuración, formulación y presentación de la oferta mercantil FNTP-2025-285.

En lo que respecta a la Oferta Mercantil FNTP-2025-285, es importante precisar que este instrumento se estructuró desde el área técnica de turismo asignados a la Gerencia Sectorial del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (En Liquidación), hoy la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, responsable del proyecto; quienes de acuerdo con su formación y experiencia en el sector identifican que un proyecto que impacta la base productiva de los prestadores de servicio turístico es el acompañamiento y la implementación de proyectos enfocados en la disminución de los impactos ambientales enmarcados en la necesidad de implementar la política pública entorno al plan sectorial de turismo y la política de turismo sostenible "Unidos por la Naturaleza".

Este equipo técnico, recoge y consolida la información necesaria para la formulación de la oferta mercantil con base en su experticia técnica y conocimientos previos, en acompañamiento con el equipo de la Gerencia General.

Para transformar el mejoramiento productivo y ambiental de los actores de la cadena de valor del turismo, se dio la directriz por la Gerencia General del Patrimonio de identificar los proyectos de alto impacto para ser implementados. De dicha identificación realizada por el equipo técnico de la Gerencia Sectorial del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (En liquidación), hoy la

Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, se priorizó formular un proyecto entorno a la gestión ambiental que favoreciera la implementación de la política pública y e impactará la matriz productiva, en cuanto a la disminución de costos y disminución de impactos ambientales negativos en el sector. De la revisión la Gerencia General decide priorizar la formulación de este proyecto.

Para la formulación de la oferta mercantil FNTP-2025-285, se contaba por una parte, con información recolectada en el proyecto de sostenibilidad en MiPymes turísticas desarrollado en los años 2024 y 2025 (corresponde a la Oferta Mercantil FNTC 100-2024), donde se referenciaban proyectos de gestión ambiental de tipo energético, hídrico y de economía circular de menor cuantía. Sin embargo, de manera complementaria y buscando que el siguiente proyecto contemplara un mayor impacto en la mejora de la productividad y la mitigación del cambio climático de acuerdo con la política pública liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el área técnica de turismo de la Gerencia Sectorial de Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (En Liquidación) hoy la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia. inició con el proceso de consultar empresas referentes en el sector para conocer proyectos a implementar que redujeran los consumos.

De esta validación previa, se sostuvieron sesiones virtuales con profesionales especializados de empresas referentes para conocer qué tipo de proyectos podrían implementarse y cuáles eran las referencias de valores del mercado. Por tal motivo, se adjuntan a esta respuesta las presentaciones usadas por los profesionales de la empresa Ingeniera, Mantenimiento y Medio Ambiente IMMA y Victor García consultor independiente del sector ambiental donde se llevaron a cabo mesas de trabajo del Profesional Victor García. (Ver carpeta Anexos, subcarpeta Anexo Punto 1, subcarpeta "Anexo 1 PPT", ANEXO 1. PPT PROYECTO SOLAR 3,55 KWP OFF-GRID IMMA, ANEXO 2. MODELOS

TECNOLOGICOS VICTOR y Anexo 3 - Envió PPT Victor García).

En el marco de dichas mesas, se identificaron proyectos como sistemas fotovoltaicos off-grid, on-grid, sistemas solares térmicos, sistemas de recuperación y potabilización de aguas lluvias. De manera complementaria, se recomienda por parte de los profesionales indicado, contactos de empresas como Emergente, Hache dos o Parra Escamilla y Compañía S. A. S, los cuales son contactados por la profesional encargada y envían las cotizaciones al equipo técnico de INNpulsa Colombia para la formulación del valor de referencia de los proyectos de gestión ambiental (Ver carpeta Anexos, subcarpeta Anexo Punto 1, subcarpeta "Anexo 2 Cotizaciones").

En ese contexto, la construcción de referencias de precios proviene de la información que se recolecta de la reunión con los profesionales expertos y las cotizaciones relacionadas la cual proviene de información pública verificable y oficialmente disponible proveniente de fuentes institucionales, como el Plan Energético Nacional de la UPME, las referencias del Ministerio de Minas y Energía, los valores del FENOGE para sistemas de energía renovable y el contexto climático y energético nacional documentado, así como de los resultados verificados de proyectos antecedentes ejecutados en el mismo ecosistema institucional con poblaciones objetivo análogas y según consultas con expertos en la materia.

Esa información de referencia, es consolidada por el equipo técnico de la Gerencia Sectorial del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (En liquidación) hoy la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, como parte de su labor de planeación, con la cual sustenta la formulación, la viabilidad técnica y financiera

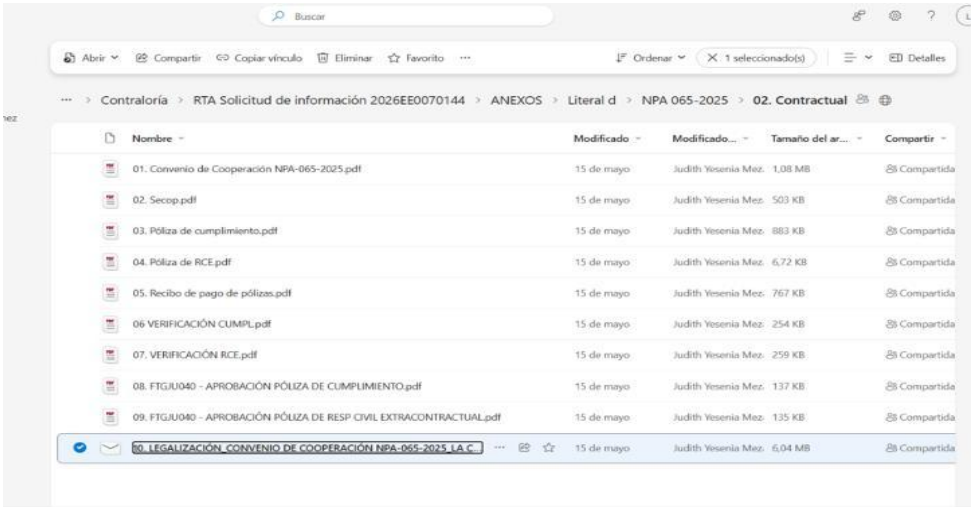
del proyecto y la que soporta la presentación del proyecto para la construcción de una oferta ante el comité directivo de FONTUR por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Que esas fuentes sean públicas, institucionales y verificables les otorga una solidez estructural que no depende solo de la fecha de emisión de una cotización comercial sino a valores de referencia ya validados técnicamente por la empresa IMMA, quien es la que referencia esta información con base en lo que expone Minenergia.

En consecuencia, si bien durante la etapa de estructuración del proyecto se obtuvieron cotizaciones referenciales (Ver carpeta Anexos, subcarpeta Anexo Punto 1, subcarpeta "Anexo 2 Cotizaciones"). orientadas a determinar techos máximos estimados de inversión por beneficiario, la viabilización técnica y presupuestal del proyecto se soportó principalmente en la recolección de información de análisis de mercado y por lo tanto se presentó la propuesta económica al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Ver carpeta Anexos, subcarpeta Anexo Punto 1, subcarpeta "Anexo 3 – Radicacion MinCIT, Anexo 1. Oficio INNpulsa radicación proyecto y Anexo 2. Oficio INNpulsa radicación PGA)

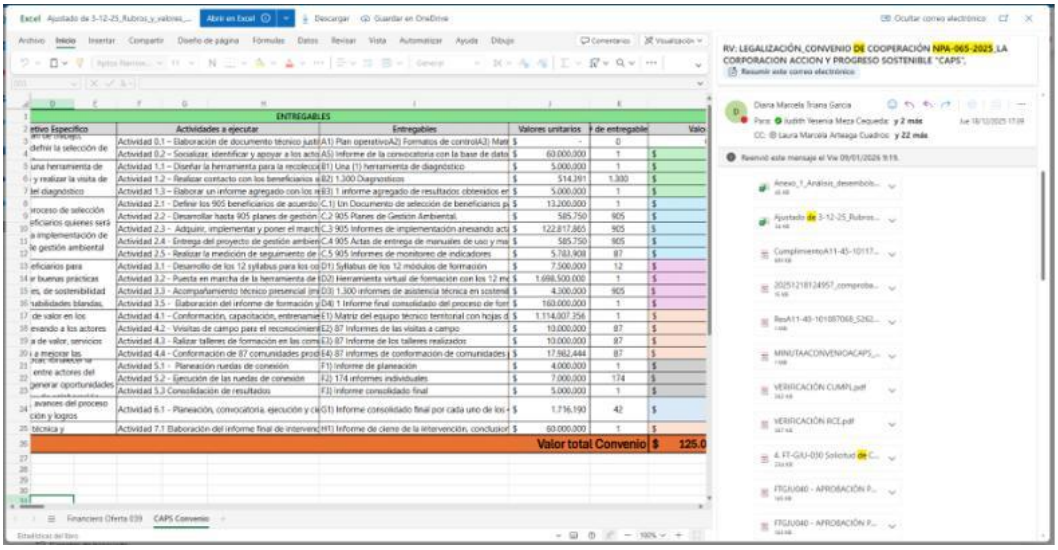
1.2. Respuesta sobre Presupuesto del Convenio

En alcance a la solicitud de la mesa de trabajo, y en relación con la observación formulada sobre el presupuesto del convenio, es importante recordar que este documento fue adjuntado en dos solicitudes anteriores, bajo el radicado 2026EE0070144, en la carpeta Anexo 02. Contractuales, con el nombre "10. Legalización Convenio de Cooperación NPA-065-2025", donde reposan todos los documentos anexos correspondientes a la legalización. A continuación, se adjunta el pantallazo de soporte:



From: Diana Marcela Triana Garcia <diana.triana@fiducoldex.com.co>
Sent on: Thursday, December 18, 2025 10:38:17 PM
To: Judith Yesenia Meza Cequeda <judith.meza@innpulsacolombia.com>; Sergio Andrés Pinto Bermeo <sergio.pinto@innpulsacolombia.com>; Deisy Yessenia Villamizar Córdoba <deisy.villamizar@innpulsacolombia.com>
CC: Laura Marcela Arteaga Cuadros <laura.arteaga@innpulsacolombia.com>; Paola Munar Salgado <Paola.Munar@fiducoldex.com.co>; Karen Lorena González Prieto <karen.gonzalez@fiducoldex.com.co>; Luz Angela Alvarez Gonzalez <Luz.Alvarez@fiducoldex.com.co>; Jennifer Tatiana Gutierrez Muñoz <jennifer.gutierrez@fiducoldex.com.co>; Giovani Rosero Morales <Giovani.Rosero@fiducoldex.com.co>; Paolo Esteban Leal Nuñez <paolo.leal@fiducoldex.com.co>; Luz Andrea Arias Idarraga <luz.arias@fiducoldex.com.co>; Sandra Patricia Garzon <Sandra.Garzon@fiducoldex.com.co>; Yudy Marcela Mendez Rojas <yudy.mendez@innpulsacolombia.com>; David Felipe Sarmiento Sanabria <david.sarmiento@innpulsacolombia.com>; Doris Julieta González Arévalo <dorisj.gonzalez@innpulsacolombia.com>; Alejandra Rosalia Jaramillo Londoño <alejandra.jaramillo@innpulsacolombia.com>; Luz Andrea Arias Idarraga <luz.arias@fiducoldex.com.co>; Andrea Alejandra García Junco <Andrea.Garcia@fiducoldex.com.co>; Daniela Garcia Gomez <daniela.garcia@fiducoldex.com.co>; David Felipe Sarmiento Sanabria <david.sarmiento@innpulsacolombia.com>; Diego Edilberto Quitora Carrillo <Diego.quitora@innpulsacolombia.com>; Dirección de Negocios P.A C.P INNpulsa FMLP <DNE@fiducoldex.com.co>; Doris Julieta González Arévalo <dorisj.gonzalez@innpulsacolombia.com>; Heidy Nataly Arias Romero <Heidy.arias@fiducoldex.com.co>; Lady Tatiana Sanchez Mendez <lady.sanchez@fiducoldex.com.co>; Laura Fernanda Valderrama Blanco <laura.valderrama@innpulsacolombia.com>; Mario Felipe Andrade Ceballos <mariof.andrade@colombiaproductiva.com>; Mercedes Cristina Munoz De La Cruz <mercedes.munoz@innpulsacolombia.com>; Yudy Marcela Mendez Rojas <yudy.mendez@innpulsacolombia.com>; David Felipe Sarmiento Sanabria <david.sarmiento@innpulsacolombia.com>; Doris Julieta González Arévalo <dorisj.gonzalez@innpulsacolombia.com>; Alejandra Rosalia Jaramillo Londoño <alejandra.jaramillo@innpulsacolombia.com>; Andrea Katherine Hernández Niño <andrea.hernandez@fiducoldex.com.co>
Subject: LEGALIZACIÓN_CONVENIO DE COOPERACIÓN NPA-065-2025_LA CORPORACION ACCION Y PROGRESO SOSTENIBLE "CAPS".
Attachments: Anexo_1_Análisis_desembolsos_valor_unitario(1).xlsx (36.5 KB); Ajustado de 3-12-25_Rubros_y_valores_unitarios_Oferta_mercantil_y_convenio(1)(2).xlsx (25.4 KB), CumplimientoA11-45-101179783_S26256_192317.pdf (882.95 KB), 20251218124957_comprobante_pago_sde_S26256_192315.pdf (6.72 KB), ResA11-40-10108708 8_S26256_192318.pdf (1.13 MB), MINUTAACONVENIOACAPS_DERIVADOAOFERTAAMERCANTILAFONTUR_NPA-065-2025_FIRMADO_S26256_192276.pdf (1.08 MB), VERIFICACIÓN CUMPL.pdf (253.71 KB), VERIFICACIÓN RCE.pdf (259.3 KB), 4. FT-GJU-030 Solicitud de Contratación iNNpulsa...pdf (226.41 KB), FTGJU040 - APROBACIÓN PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO.pdf (136.82 KB), FTGJU040 - APROBACIÓN PÓLIZA DE RESP CIVIL EXTRACONTRACTUAL.pdf (134.72 KB), V1_Justificacion_ConvenioA17ADIC_VF_S26256_192226 1.pdf (935.24 KB), Editar proceso.pdf (503.13 KB)

Respetados todos,
Adjunto a la presente, remitimos legalización del **CONVENIO DE COOPERACIÓN NPA-065-2025,** suscrito con **LA CORPORACION ACCION Y PROGRESO SOSTENIBLE "CAPS",** el cual fue firmado el día **17 de diciembre de 2025**.
El contratista entregó los documentos contractuales exigidos y las partes consintieron en el contenido del documento, en constancia de lo cual firmaron. Para los fines pertinentes, se adjunta el documento contractual del asunto, junto con los soportes correspondientes.
El contrato se suscribió de manera electrónica, por lo tanto, no será necesario contar con el documento en físico.
Fecha de inicio de ejecución: 18 de diciembre de 2025
No. SECOP II: CO1.BDOS.9287434
NUMERO EXPEDIENTE PROGESDOC: 176953
NOTA: Las responsabilidades y funciones especificas del supervisor, se originan en el convenio suscrito, en el manual de contratación y demás normas concordantes



Adicionalmente, en la solicitud 2026EE0085872 se evidencia el envío en la carpeta "5. Convenio CAPS", con el documento denominado "4. Análisis_desembolsos_valor_unitario", el cual hace referencia al presupuesto del convenio.

A continuación, se adjuntan los pantallazos de soporte:

6.1. Respuesta sobre radicación propuesta del Convenio

Al respecto, a partir de una propuesta inicial que fue objeto de revisión técnica conjunta y la cual fue gestionada por conducto de Judith Yesenia Meza Cequeda, Ejecutiva de la Coordinación de Fortalecimiento Territorial de la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial de INNpulsa Colombia , las partes adelantaron mesas de trabajo en las que el aliado incorporó los ajustes requeridos, dando lugar a la propuesta definitiva del 17 de diciembre de 2025, debidamente suscrita por el representante legal e incorporada como documento anexo con plenos efectos contractuales. Ese proceso iterativo propuesta inicial, revisión, ajuste y versión definitiva es precisamente la dinámica que caracteriza la estructuración de convenios, donde la negociación técnica entre las partes es parte inherente del proceso y no una irregularidad. El resultado final es un instrumento contractual completo, coherente y suscrito en debida forma, que es lo que la norma exige y lo que aquí se acredita.

Adicionalmente, se puede verificar las propiedades del documento de la Propuesta definitiva presentada por CAPS y tenida en cuenta para efectos contractuales, se logra evidenciar que la fecha de creación y última modificación de la misma fue el día 17 de diciembre de 2025, lo cual ofrece veracidad sobre la información indicada en esta respuesta:

Ratificación formal del aliado y trazabilidad del envío

A efectos de robustecer la trazabilidad documental del proceso precontractual y atender de manera integral la inquietud planteada por el equipo auditor desde la Coordinación Jurídica del PA INNpulsa procedió a requerir al aliado, mediante comunicación electrónica del 27 de mayo de 2026, la ratificación formal de la propuesta técnica y económica del 17 de diciembre de 2025, así como la certificación expresa sobre la fecha y medio de envío de la misma.

En atención a dicho requerimiento, la CORPORACIÓN ACCIÓN Y PROGRESO SOSTENIBLE – CAPS, por conducto de su Representante Legal dio respuesta en la misma fecha, en los siguientes términos sustanciales: (i) ratificó íntegramente la propuesta técnica y económica del 17 de diciembre de 2025, confirmando que su contenido —fases de ejecución, entregables, equipo mínimo, aportes en especie y presupuesto— corresponde a lo concertado con el equipo del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y guarda plena coherencia con el clausulado del Convenio NPA-065-2025; (ii) certificó como fecha de envío el 17 de diciembre de 2025, (iii) remitió la propuesta a Judith Yesenia Meza Cequeda, Ejecutiva de la Coordinación de Fortalecimiento Territorial de la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial de INNpulsa Colombia, debidamente suscrita por el Representante Legal para los fines de cargue en el aplicativo Mis Contratos de INNpulsa Colombia. La referida comunicación de ratificación se aporta como soporte integral de la presente respuesta.

Doble verificación de la fecha de la propuesta

Adicionalmente, las propiedades del archivo de la propuesta —cuya fecha de creación y de última modificación corresponde al 17 de diciembre de 2025, según se acreditó previamente en esta respuesta— coinciden íntegramente con la fecha certificada por el Representante Legal de CAPS en la ratificación remitida, lo que ofrece doble verificación sobre la oportunidad y autenticidad del documento contractualmente acogido.

Lo determinante para el análisis es, entonces, la autenticidad e integridad del contenido y su correspondencia con la voluntad de las partes, condiciones que en este caso se acreditan plenamente con: (i) la suscripción de la propuesta por el Representante Legal del aliado; (ii) la coincidencia material entre el clausulado contractual y los componentes técnico-financieros de la propuesta; y (iii) la ratificación posterior aquí aportada. Ver. Anexo 3. Ratificación Propuesta CAPS 17 de diciembre de 2025.

7. Seguimiento del Comité a la ejecución de contrapartida en especie del aliado

En atención a la solicitud realizada en la mesa de trabajo, relacionada con la no evidencia de la contrapartida, se informa que, como parte integral del informe trimestral de ejecución del aliado CAPS, se adjunta el informe financiero correspondiente al periodo comprendido entre diciembre de 2025 y febrero de 2026.

En dicho informe, la información de la contrapartida se encuentra detallada en la pestaña No. 4 denominada "CONTRAPARTIDA CAPS".

Estos documentos pueden ser verificados en la carpeta Anexo 7, bajo el nombre "Anexo 4. Informe Financiero Trimestral CAPS". y Anexo 5. Certificado Trimestral de Ejecución Financiera.

Finalmente, solicitamos muy respetuosamente al equipo auditor desestimar la observación junto con la calificación de incidencia disciplinaria y fiscal, conforme a los argumentos expuestos, asimismo, precisamos que estaremos atentos a resolver cualquier inquietud adicional que se presente sobre el particular (…)".

Análisis de la respuesta de INNpulsa:

Consecuencia de la respuesta recibida, el alcance y los anexos contenidos en cada punto se desagregarán los argumentos respecto de lo observado por la CGR.

En primer lugar, INNpulsa indica que sobre *"1. Estudios de mercado en la Oferta Mercantil y convenio"* el procedimiento interno PR-GJU-033 para ofertas mercantiles entre patrimonios autónomos no exige expresamente la elaboración de un documento denominado *"estudio de mercado".* Sino una etapa de planeación como antecedente, para ello la CGR considera que la observación no cuestiona la ausencia formal de un documento denominado *"estudio de mercado",* sino la falta de soportes técnicos suficientes que justificaran cantidades, especificaciones técnicas, cobertura y presupuesto del proyecto desde su planeación en la Oferta mercantil como en el Convenio con la adición de recursos del MinCIT. El criterio de planeación exige definir elementos técnicos y recursos aplicables. La respuesta se enfoca en un requisito formal.

Luego señala INNpulsa que la planeación de la Oferta mercantil se soportó mediante análisis técnicos, presupuestales y financieros previos. Indicando en primera medida el *"Anexo 2. Oficio INNpulsa radicación PGA"* como antecedente el proyecto *"Sostenibilidad en MiPymes turísticas"* el cual atendió 300 prestadores de servicio turístico y tuvo una financiación de $2.756.299.703 mucho inferior al alcance que tendría el de sostenibilidad ambiental.

Igualmente, en el mismo oficio se desagrega el presupuesto por objetivos, pero los mismos no coinciden con los valores del presupuesto de la ficha *"Anexo 3. F-MGP-01 Ficha_INNpulsa GA"* con relación a objetivos 3, 4 y 5 los cuales se diferencian en valores, así: objetivo 3 en el oficio indica un valor de $ 53.010.375.000 y en la ficha $53.513.575.000, para el objetivo 4 en el oficio $6.808.680.000 y la en la ficha $6.305.480.000, para el objetivo 5 en el oficio $1.689.036.954 y en la ficha $2.189.036.954. Cabe mencionar que el valor total si coincide en los dos documentos por $69.000.000.000. No obstante, ello evidencia que no existe consistencia en los documentos, situación que en ningún momento fue advertida por FONTUR al momento de la presentación del proyecto por parte del MinCIT el 30 de septiembre de 2025 y del ajuste de INNpulsa el 02 de octubre de 2025.

Afirma INNpulsa que los documentos que hacen las veces de estudio de mercado son las cotizaciones de proyectos de gestión ambiental, anexos: Cotización Imma sin fecha de Sistemas fotovoltaicos On-grid y Off-grid; Cotización modelos tecnológicos Víctor sin fecha sistema solar fotovoltaico offgrid, sistema solar térmico, sistema de recuperación y potabilización de aguas lluvias, Cotización del 29/10/2025[15] fecha de Novatronica de Sistemas solar On-grid y Off-grid; Cotizacion de Hache Dos o Parra Escamilla y Compañía S. A. S, sin fecha de planta de tratamiento de aguas residuales domesticas compacta para 15 unidades sanitarias; Cotización de página web de proveedor "emergente" sin fecha (según consulta de la CGR a fecha junio de 2026 conservan los mismos valores) de Kit Solar Aislado de 9350Wh/día y 6,5kW de Potencia Pico con Baterías de Gel. Cabe mencionar que insiste la CGR en que no se conoce la razón porque se priorizaron solo algunos modelos tecnológicos de las tres líneas de intervención: eficiencia energética, gestión de recurso hídrico y gestión y manejo de residuos. Ni tampoco dichas cotizaciones aclaran la situación evidenciada por la CGR respecto de las cantidades y presupuesto de los dos negocios jurídicos.

[15] Cotización de fecha posterior a la presentación de la Oferta mercantil.

En seguida, INNpulsa señala que las cotizaciones obtenidas en el marco del proyecto FNTP 162-2023 fueron utilizadas como antecedente para sustentar las estimaciones del proyecto actual. No obstante, dichas cotizaciones fueron elaboradas a solicitud de la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM) en desarrollo de ese proyecto específico, y no fueron requeridas ni gestionadas por INNpulsa o Colombia Productiva.

Por tanto, corresponden a un contexto contractual y operativo diferente, razón por la cual su utilización como soporte para justificar las necesidades, cantidades o costos del Convenio NPA-065-2025 debe analizarse de manera independiente y considerando las particularidades de cada proyecto, se allegaron en el "Anexo 4 – Cotizaciones medidas ambientales". En cuanto a las fechas todos son desde marzo del 2025 cuando el proyecto empezó en junio de 2024, entendiendo que no fueron parte de la planeación de este, sino que hicieron parte de una fase posterior en la que se daban a conocer a los beneficiarios para elegir los proyectos que se adecuaban al diagnostico y la necesidad.

De las cotizaciones allegadas, no tuvieron en cuenta aquellas que no guardan relación con las tres líneas de intervención del proyecto "eficiencia energética, gestión del recurso hídrico y gestión integral de residuos", toda vez que corresponden a proyectos de cuantía significativamente inferior a la prevista para la estrategia de sostenibilidad ambiental objeto de análisis y algunas de otras temáticas.

Indican, que el proyecto se estructuró bajo una metodología flexible de marco lógico que permitía ajustes posteriores durante la ejecución. Sin embargo, en el documento Anexo técnico de la oferta mercantil ni en la ficha de presentación, existe descripción alguna de metodología, lo que si existe es una explicación de actividades y fases de ejecución. De hecho, el mismo documento reconoce expresamente que la metodología será presentada posteriormente al Comité Técnico de Seguimiento para aprobación, lo que evidencia que no hace parte del anexo técnico. En la Nota 1 de la Fase 1 se indica: *"La metodología bajo la cual se desarrollará el diagnóstico técnico y socioeconómico se presentará en el Comité Técnico de Seguimiento para información y aprobación".*

Ahora, en ese primer punto, en lo relacionado con el convenio, indica INNpulsa que su Manual de contratación no contempla el estudio de mercado, pero que la planeación del mismo tuvo en cuenta cotizaciones y análisis de mercado entre esas: cotización de "Imma" de fecha 12/12/2025 de Equipos Fotovoltaicos 7kWp ($125.564.933); cotización de "Insolren" de fecha 09/12/2025 de sistema solar fotovoltaico tipo OFF GRID ($ 122.687.182); cotización "Fundeprocar" de fecha 12/12/2025 de sistemas de tratamiento de aguas residuales PTAR y Sistemas de Compostajes ($ 139.510.017), así como su instalación; cotización de Persona natural de fecha 09/12/2025 de realización de plantas de tratamiento y sistemas de compostaje; cotización de "Asesorias, proyectos & gestión" sin fecha de plantas de tratamiento y sistemas de compostaje; estudio de mercado de INNpulsa de paneles solares sin fecha; estudio de mercado de INNpulsa de sistemas de tratamiento de agua sin fecha, estudio de mercado de INNpulsa de alternativas ambientales sin fecha; informe técnico final y financiero del proyecto "Sostenibilidad en MiPymes turísticas" de fecha enero de 2026; Presupuesto general de 7kw (10 unidades) y Apus para equipos de operación fotovoltaica.

Es necesario precisar que, si bien el Manual de Contratación de INNpulsa no establece de manera expresa la obligación de elaborar un estudio de mercado para este tipo de

contrataciones, sí consagra el principio de planeación, conforme al cual el área solicitante debe realizar un análisis previo suficiente que permita identificar y evaluar todos los elementos técnicos, financieros y operativos necesarios para sustentar adecuadamente la necesidad de la contratación, su justificación y la forma en que se ejecutará.

Así las cosas, la ausencia de una exigencia formal de estudio de mercado no exime a la entidad de acreditar que contó con información objetiva, suficiente y pertinente para soportar las decisiones adoptadas durante la estructuración del convenio.

Ahora bien, teniendo en cuenta las cotizaciones presentadas, la CGR considera que, si bien fueron allegadas las cotizaciones para la Oferta mercantil y el convenio de cooperación, las mismas no contienen el detalle observado en lo correspondiente a soportar cantidades y valores presupuestados en los dos negocios jurídicos, manteniendo la cantidad de beneficiarios aun con la adición de recursos.

Luego, respecto de las comparaciones efectuadas con el proyecto CAEM, la CGR precisa que el alcance de dicho proyecto no constituye objeto de reproche dentro de la presente observación, razón por la cual los argumentos relacionados con ese aspecto no serán objeto de análisis ni consideración.

La entidad indicó que, en el curso de la estructuración del proyecto, mediante la Resolución nro. 1951 de 2025 se adicionaron recursos respecto de los cuales se efectuaron análisis de costos y estudios de mercado, estableciéndose un presupuesto para el fortalecimiento de cada proyecto ambiental. Señaló igualmente que dicha revisión se encuentra consignada en el documento de estudios previos de la NPA-065. No obstante, el referido documento no fue aportado con la respuesta presentada, por lo que la información suministrada carece de soporte documental que permita verificar su contenido y alcance. En consecuencia, este argumento no será tenido en cuenta para efectos de desvirtuar la observación.

Por lo que, para cerrar este primer punto, no se retira la situación evidenciada respecto del cambio del presupuesto de la oferta mercantil al convenio de cooperación, no se presentó por parte de INNpulsa consideración al respecto, es decir la explicación de ese cambio en cantidades respecto de los sistemas solares fotovoltaicos. Las cotizaciones si bien hacen parte de dicho estudio no llegan a explicar la razón de las cantidades y el presupuesto de cada negocio destinado para los proyectos de gestión ambiental.

En segundo lugar, frente a los informes de supervisión, INNpulsa manifiesta que, durante la ejecución de la Oferta Mercantil actuaron tres supervisores diferentes y señala que el primer supervisor solicitó la contratación de la oferta mercantil. No obstante, para la CGR dicha afirmación no resulta procedente, toda vez que la solicitud de contratación fue realizada por el ordenador del gasto. Si bien en ese documento se designa al supervisor, ello no permite concluir que este haya sido quien efectuó la solicitud contractual. De igual manera, respecto de la remisión del anexo de aspectos técnicos de la oferta, no obra evidencia que permita acreditar que dicho documento haya sido elaborado por el supervisor, por lo que no es posible atribuirle su autoría con fundamento en los soportes allegados. Es más, en el procedimiento de proyectos entre patrimonios autónomos se relaciona que, es la dirección jurídica de Fiducoldex quien procede a la elaboración de la oferta mercantil y sus anexos técnicos.

INNpulsa indica que, desde la aceptación de la oferta mercantil el 23 de octubre de 2025 y hasta el 5 de noviembre de 2025, el supervisor inicialmente designado participó en la construcción del plan de trabajo, el cronograma de ejecución y la presentación para el primer comité de seguimiento de la oferta mercantil. Así mismo, señala que dicho funcionario asistió a la reunión correspondiente y que posteriormente se formalizó la designación de una nueva supervisora.

No obstante, para la CGR este argumento no desvirtúa la observación formulada, toda vez que no obra evidencia documental suficiente que permita verificar las actividades efectivamente desarrolladas por el supervisor saliente durante el periodo en que ejerció sus funciones. Adicionalmente, no se evidenció la suscripción de un acta de entrega que documentara la gestión realizada, los avances alcanzados, los asuntos pendientes y la trazabilidad de las actuaciones adelantadas, situación que impide acreditar de manera objetiva la continuidad del adecuado ejercicio de la supervisión durante el proceso de transición entre supervisores.

Luego, para el 05 de diciembre se designa la tercera supervisora a lo cual, la segunda realiza entrega el 16 de diciembre de 2025 mediante correo electrónico con el acta, formato de informe y modelo de presentación del comité. No obstante, el informe de supervisión generado para el corte del 22 de octubre de 2025 al 22 de enero de 2026, relaciona en su parte final *"DECLARACIÓN DEL CONTRATISTA: Manifiesto que he cumplido con las obligaciones derivadas del contrato y que las actividades mencionadas en el presente informe corresponden a las labores efectivamente desarrolladas en el período indicado, declarando que seré responsable por las afirmaciones contenidas en el presente documento, que sirve como soporte para certificar el cumplimiento del objeto del contrato".* Documento que insiste la CGR no tiene el detalle de la trazabilidad de la información entregada por los anteriores supervisores, sino que, la tercera supervisora asume la responsabilidad completa del periodo reportado.

En cuanto a lo manifestado por INNpulsa *"(…) no se relacionan informes de actividades mensuales de la oferta mercantil, toda vez que de acuerdo con el numeral 2 del anexo 1 de la oferta mercantil "COMPROMISOS GENERALES DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN" en el literal d se indica que se debe (…) "Entregar al P.A. FONTUR informes trimestrales de acompañamiento, seguimiento técnico y financiero de las actividades ejecutadas en el proyecto con sus respectivos soportes. Teniendo en cuenta que la oferta mercantil fue legalizada el 23 de octubre de 2025, la presentación del correspondiente informe trimestral era el 23 de enero de 2026, por tal motivo, dicho informe fue presentado por la supervisora (…)".*

Al respecto, cabe precisar que el reproche formulado no se encuentra relacionado con la elaboración de los informes mensuales de supervisión. La observación está orientada a la falta de trazabilidad en los cambios de supervisión y en los respectivos empalmes, situación que impide identificar con claridad las responsabilidades asumidas por cada supervisor durante el período de su designación, así como las actividades y resultados efectivamente avalados por cada uno. En ese sentido, no resulta procedente que la última supervisora valide la totalidad de las actuaciones ejecutadas durante la vigencia del convenio sin que exista evidencia suficiente que permita delimitar las responsabilidades y actuaciones de los supervisores que la precedieron.

En conclusión, frente al segundo punto de la observación, esta se mantiene en lo relacionado con la ausencia de evidencia documental que acredite el empalme efectuado por el primer supervisor. Sin embargo, se retira el reproche formulado respecto de las otras dos supervisoras,

en atención a los soportes aportados que permiten acreditar los correspondientes procesos de empalme.

En tercer lugar, respecto del plan de trabajo previsto tanto en la Oferta Mercantil como en el Convenio, se observa que no se acreditó el cumplimiento integral de los requisitos contractualmente establecidos.

En relación con la Oferta Mercantil, la cláusula 1.3 dispone la obligación de *"elaborar y entregar un plan de trabajo, donde se especifiquen las actividades a desarrollar, así como los medios, procedimientos, actividades, materiales y recursos más adecuados que se emplearán para el desarrollo de las condiciones a cargo del patrimonio".* No obstante, del análisis del documento aportado no se evidencia la inclusión de los procedimientos, materiales y recursos requeridos por la citada cláusula.

Por su parte, el Convenio establece en la cláusula tercera, numeral 2, la obligación de *"elaborar y entregar el Plan de Trabajo al supervisor del presente convenio que contenga como mínimo el equipo técnico necesario para la ejecución, presupuesto desagregado, metodología de las fases a ejecutar, metas, indicadores, herramientas e instrumentos, listado de verificables y cronograma específico, los cuales deberán ser validados por el Comité Técnico del Convenio".*

Sin embargo, en la documentación allegada no se observa información relacionada con el equipo técnico requerido para la ejecución del proyecto, el presupuesto desagregado, la metodología de ejecución de las fases ni los indicadores correspondientes.

Frente a lo anterior, INNpulsa manifestó que el documento denominado *"Plan Operativo"* incorporaba los elementos del plan de trabajo. Sin embargo, dicho argumento no se encuentra soportado en el anexo aportado, toda vez que el documento presentado no contiene la totalidad de los componentes exigidos expresamente en las cláusulas contractuales antes referidas.

Ahora bien, en cuanto a la validación efectuada por el Comité Técnico, en el acta correspondiente se indicó que el entregable *"A.1 Plan Operativo: Documento que detalla actividades, cronograma, metas e indicadores de ejecución"* cumplía con los requisitos técnicos, metodológicos y administrativos. No obstante, la CGR reitera que la obligación contractual correspondía a la elaboración y entrega de un plan de trabajo, cuyo alcance y contenido no se equiparan en su totalidad al documento denominado Plan Operativo. Por lo que, la aprobación otorgada por el supervisor y el ordenador del gasto recayó sobre un documento que no evidencia el nivel de detalle exigido contractualmente para el plan de trabajo, por lo que, la observación se mantiene.

Cuarto, sobre la aprobación de los planes de gestión ambiental, sostiene INNpulsa que, la obligación de remitir los Planes de Gestión Ambiental al Comité Técnico para aprobación está asociada a la Fase 3 del proyecto. Para la fecha de la respuesta, el proyecto se encuentra ejecutando la Fase 1 de caracterización de actores conexos a la cadena de valor del turismo, la cual consiste en identificar y seleccionar los beneficiarios del proyecto, fase que es necesaria para la posterior elaboración de planes de gestión ambiental.

Por lo tanto, consideran que la obligación observada no es exigible aún. Además, que la compra anticipada de los paneles solares no es adquisición individualizada de beneficiarios, sino un inventario estandarizado, cuya asignación se realizará después de los diagnósticos y planes

ambientales aprobados. Condición del anticipo establecida en la cláusula del convenio y el manual de contratación de INNpulsa.

Para la CGR, el argumento expuesto carece de validez. Lo anterior, por cuanto las disposiciones contractuales y los documentos que regulan la ejecución del proyecto establecen de manera expresa una secuencia lógica y obligatoria de actividades, en la cual la elaboración, análisis, aprobación y validación de los planes de gestión constituyen un requisito previo a la adquisición de los estímulos y/o implementos destinados a los beneficiarios.

En efecto, la Oferta Mercantil, en la fase 3, dispone que los planes de gestión deben ser presentados y socializados ante el Comité Técnico con anterioridad a la adquisición de los estímulos y/o implementos.

De igual manera, el Convenio establece dentro de la fase 2 de implementación que el aliado debe construir los planes de gestión previamente a la adquisición de los elementos contemplados en el proyecto. Adicionalmente, en la actividad 2.2 se prevé que dichos planes deben ser aprobados antes de la emisión de las órdenes de compra, dado que constituyen el soporte técnico que justifica y respalda las adquisiciones a realizar.

En el mismo sentido, el Documento Técnico de la Convocatoria de fecha 12 de febrero de 2026 reitera que, dentro de la fase 3, una vez analizados y aprobados los planes de gestión, se procede a la adquisición de los estímulos del proyecto. Igualmente, establece que durante esta etapa el operador debe identificar los proveedores, adelantar el proceso de compra, supervisar la entrega y verificar la puesta en marcha de los bienes o implementos adquiridos.

Es decir que, la ejecución contractual fue concebida bajo una estructura secuencial en la que la formulación y aprobación de los planes de gestión constituye un insumo previo y esencial para determinar las necesidades de cada beneficiario y, con fundamento en ello, adelantar las adquisiciones correspondientes. Por tanto, no resulta procedente interpretar de manera aislada una disposición contractual para justificar actuaciones que desconozcan la lógica integral del proyecto y las etapas definidas para su ejecución. En criterio de la CGR, admitir tal interpretación implicaría desconocer la finalidad de los planes de gestión como instrumento de planeación y soporte técnico para la adquisición de los estímulos, razón por la cual la observación se mantiene.

Quinto, sobre la aprobación de FONTUR a las propuestas de los proyectos a implementar y su aprobación preliminar, manifiestan que, la obligación aprobación está asociada a la Fase 2 del proyecto. Que, para la fecha de la respuesta, el proyecto se encuentra ejecutando la Fase 1 de caracterización de actores conexos a la cadena de valor del turismo, la cual consiste en identificar y seleccionar los beneficiarios del proyecto, fase que es necesaria para la posterior elaboración de planes de gestión ambiental. Por lo que no será exigible a la fecha.

No obstante, la CGR reitera que la ejecución contractual fue concebida bajo una secuencia en la que la formulación y aprobación de los planes de gestión constituían un requisito previo para identificar las necesidades de los beneficiarios y definir las adquisiciones correspondientes. Por ello, tal como se indicó en los párrafos precedentes no resulta procedente justificar actuaciones con fundamento en una lectura aislada de una disposición contractual, desconociendo la lógica y finalidad de las etapas previstas para la ejecución del proyecto. En consecuencia, al

desvirtuarse el papel de los planes de gestión como instrumento de planeación y soporte técnico de las inversiones, la observación se mantiene.

Sexto, sobre las diferencias en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación suscrito, indican en primera medida que la propuesta allegada en su momento era un documento preliminar y que la diferencia de los valores se debía a $1.000.000.000 que correspondían con la interventoría de INNpulsa. Sin embargo, en la revisión de los documentos de las propuestas se logra evidenciar que la diferencia se encuentra en el valor total de la propuesta, y en el presupuesto el cual corresponde a dos fases: la fase 3 de capacitación y el acompañamiento técnico a los beneficiarios se redujo en $400.000.000 y la fase 5 de ruedas de conexión que se redujo en $600.000.000, por lo tanto, lo manifestado por INNpulsa documentalmente no se evidencia, en lo relacionado a la interventoría.

Luego manifiestan que las diferencias identificadas en los valores asociados a los proyectos de gestión ambiental no corresponden a inconsistencias presupuestales, sino a conceptos distintos dentro de una misma estructura financiera. Señalaron que el valor de $122.817.865 corresponde a la inversión directa por proyecto de gestión ambiental, mientras que el valor de $142.973.273 representa el beneficio integral por beneficiario al incluir la totalidad de actividades y entregables asociados al proyecto. Así mismo, indicaron que el valor de $104.395.185 corresponde únicamente al porcentaje destinado a la adquisición de estímulos e incentivos dentro de la inversión total. Dicha apreciación será tenida en cuenta por la CGR para retirar lo correspondiente al valor de los proyectos en su valor completo.

Es importante señalar que, aunque la propuesta remitida por INNpulsa en esta etapa corresponde a la versión final, el valor total de la propuesta presentó modificaciones y su presupuesto. Sin embargo, los valores previstos para los proyectos y los demás considerandos se mantienen conforme a lo establecido en el documento final, en el que se dispone que la inversión estimada para cada uno de los 905 proyectos de gestión ambiental propuestos tendrá un valor máximo de $122.817.865. Por lo que, se mantiene como criterio la propuesta en lo correspondiente a lo que no fue modificado en el documento final.

Posteriormente, la respuesta señala que otra de las diferencias identificadas obedecen a la estructura presupuestal adoptada y a la exclusión de los recursos destinados a la interventoría. Sin embargo, la observación realizada por la CGR evidenció una diferencia sustancial en el valor asignado a los beneficiarios, toda vez que, en la Oferta Mercantil, cada beneficiario podría acceder a recursos por valor de $57.403.500, mientras que en el Convenio de Cooperación dicho valor asciende a $122.817.865.

Si bien INNpulsa manifiesta que *"(...) la suma de $57.403.500 representa exclusivamente la porción de financiación FONTUR asignable a cada solución ambiental, y no constituye el valor total de inversión por unidad productiva, el cual asciende a $122.817.865 al integrar la totalidad de fuentes que financian el convenio"*, esta explicación no permite esclarecer de manera suficiente la diferencia observada, ni encuentra respaldo explícito en los presupuestos de los respectivos negocios jurídicos. Por el contrario, las discrepancias se reflejan precisamente en el presupuesto y en las cantidades contempladas en cada instrumento, sin que sea posible identificar con claridad la destinación, alcance y correspondencia de los recursos involucrados, dado que las distintas fuentes de financiación se presentan de manera agregada. Por lo anterior,

la observación se mantiene en lo relacionado con los valores para cada beneficiario en los negocios jurídicos, ya que, INNpulsa no se pronunció de fondo respecto de la diferencia de ellos.

Séptimo, respecto del seguimiento a la ejecución de la contrapartida en especie en los informes de supervisión y en las sesiones del Comité Técnico, INNpulsa manifiesta que dicho seguimiento sí fue realizado y que su soporte se encuentra contenido en el informe financiero del convenio correspondiente al primer trimestre presentado por el operador.

No obstante, una vez revisado el documento referido, la CGR evidenció que en ninguno de sus apartados se relaciona o desarrolla información específica sobre la ejecución, verificación o seguimiento de la contrapartida en especie. De igual manera, el informe no hace referencia a anexos o soportes complementarios que permitan identificar dicho seguimiento. Por lo que, posteriormente, en el marco de una reunión de aclaración solicitada por la CGR respecto de los documentos allegados con la respuesta, INNpulsa indicó que por error no fue remitido el informe que contenía dicha información, por lo que, la entidad realizó un alcance de la respuesta, remitiendo documentos adicionales, entre ellos: *"Anexo 4. Informe_Financiero_Trimestre_CAPS"* y el *"Anexo 5. Certificado Trimestral de Ejecución Financiera"*, indicando que el seguimiento de la contrapartida se encontraba incorporada dentro del informe financiero trimestral presentado por CAPS para el periodo diciembre de 2025 a febrero de 2026. Señala que la ejecución de la contrapartida puede verificarse en la pestaña denominada *"CONTRAPARTIDA CAPS*" y en el certificado trimestral de ejecución financiera.

De lo anterior, se concluye que los documentos allegados no desvirtúan la observación formulada, toda vez que el reproche no está dirigido al cumplimiento de la obligación de CAPS de presentar informes sobre la ejecución de la contrapartida en especie, sino a la ausencia de evidencia que demuestre el seguimiento, verificación y control efectuado por la supervisión de INNpulsa respecto de dicha contrapartida durante la ejecución del Convenio de Cooperación.

En consecuencia, la sola existencia de informes elaborados por el ejecutor no acredita que la supervisión hubiese desarrollado las actividades de revisión, validación y seguimiento que le correspondían en el marco de sus obligaciones contractuales, ya que se no se relaciona tal revisión en el informe de supervisión.

Los documentos adicionales allegados por INNpulsa, tales como las actas de reunión de fechas 26 de marzo y 29 de abril de 2026, los certificados de contrapartida expedidos por CAPS de fechas 7 de abril y 6 de mayo de 2026, así como el certificado trimestral de ejecución de la contrapartida de fecha 5 de marzo de 2026, fueron objeto de análisis por parte de la CGR. No obstante, para el hecho del seguimiento realizado por el comité técnico, los documentos no desvirtúan los hechos observados, toda vez que el reproche formulado se encuentra relacionado con el seguimiento y control que debió ejercerse desde el inicio de la ejecución del Convenio de Cooperación NPA-065-2025, suscrito en diciembre de 2025. En ese sentido, la documentación aportada corresponde a actuaciones realizadas con posterioridad, a partir del mes de marzo de 2026, sin que se evidencie seguimiento, verificación o control oportuno durante los primeros meses de ejecución del convenio. Por lo anterior, la observación se mantiene respecto del seguimiento de los meses diciembre, enero y febrero.

Octavo, analizada la información y los soportes allegados por INNpulsa en respuesta a la observación, así como los documentos complementarios aportados por CAPS denominados

"Análisis Comparativo NPA-065-2025", "Plan Operativo de Inversiones Integral NPA-065-2025" e *"Informe Trimestral de CAPS – Utilización de anticipo sin aprobación de PGA",* y contrastados estos con los hechos evidenciados por la CGR, no se comparten los argumentos expuestos por la entidad. Si bien los documentos adicionales desarrollan justificaciones técnicas, financieras y operativas relacionadas con la priorización de sistemas solares fotovoltaicos, la importación anticipada de componentes y la destinación contractual del anticipo, ninguno de ellos desvirtúa el hecho de que la adquisición de los equipos se realizó antes de contar con los diagnósticos individuales, los planes de gestión ambiental aprobados y las autorizaciones previas exigidas en los documentos contractuales.

En efecto, los documentos contractuales establecieron una secuencia lógica y técnica para la ejecución del proyecto, según la cual la adquisición de los implementos y estímulos debía estar precedida por la identificación de beneficiarios, la realización de los diagnósticos, la elaboración de los planes de gestión ambiental, la validación técnica de las soluciones propuestas y la aprobación correspondiente por parte de las instancias definidas en el proyecto. Así las cosas, no resulta procedente que una cláusula relacionada con el desembolso de recursos o con la posibilidad de otorgar un anticipo se interprete de manera aislada y prevalente sobre las demás disposiciones contractuales que condicionaban la adquisición de los equipos al agotamiento previo de dichas etapas.

Así mismo, la justificación relacionada con la necesidad de asegurar precios, mitigar riesgos cambiarios, garantizar disponibilidad de equipos o anticipar tiempos de importación no desvirtúa el hecho de que, al momento de efectuar la compra, no se encontraban definidas las necesidades particulares de los beneficiarios ni se habían aprobado los respectivos planes de gestión ambiental, razón por la cual no existía certeza sobre la cantidad, características o pertinencia de los equipos que finalmente serían requeridos para cada intervención. Lo anterior evidencia que la adquisición de los bienes antecedió a los insumos técnicos que debían sustentarla, contrariando la lógica de planeación prevista en el proyecto.

Adicionalmente, INNpulsa reconoce que el proyecto antecedente *"Mejoramiento de la sostenibilidad y competitividad de MiPymes del sector turístico"* fue ejecutado bajo una metodología distinta, en la cual la adquisición de los implementos se realizaba una vez identificadas y definidas las necesidades específicas de los beneficiarios. En ese sentido, INNpulsa contaba con antecedentes y experiencia suficiente para advertir la importancia de que las compras derivaran de los diagnósticos y de los planes de gestión ambiental aprobados, y no a la inversa.

Por lo anterior, los argumentos y documentos aportados no logran desvirtuar la observación formulada, toda vez que persiste la evidencia de una adquisición anticipada de equipos financiada con recursos del anticipo sin que se hubieran surtido previamente las etapas de diagnóstico, definición de necesidades, validación técnica y aprobación de los proyectos de gestión ambiental exigidas en la Oferta Mercantil, el Convenio de Cooperación y los demás documentos que regulaban la ejecución del proyecto.

FONTUR:

Se recibe respuesta por parte de FONTUR con radicado nro. 2026ER0120547 del 25 de mayo de 2026.

"(…) Damos respuesta a la observación trasladada por la Contraloría General de la República en el ejercicio de la Auditoría de cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026 en los siguientes términos:

Sea lo primero precisar que el alcance funcional del P.A. FONTUR dentro del modelo de ejecución adoptado, con el fin de evitar interpretaciones que trasladan indebidamente responsabilidades propias de otras instancias del proyecto.

En efecto, la relación jurídica estructurada a través de la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025 delimita con claridad que el P.A. FONTUR actúa como financiador y hace seguimiento general del proyecto "FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" a través de la vigilancia general al cumplimiento del alcance técnico, administrativo y financiero contenido en la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025; mientras que INNpulsa Colombia, en su calidad de patrimonio ejecutor, asume el desarrollo operativo y la ejecución contractual del proyecto; y el Convenio de Cooperación suscrito con CAPS constituye una relación jurídica autónoma, cuya supervisión, control técnico, administrativo y financiero de conformidad con las competencias funcionales definidas en el esquema de ejecución.

La relación jurídica entre P.A. FONTUR e La INNpulsa Colombia, corresponde a un instrumento de financiación y seguimiento general, mientras la ejecución de la Oferta Mercantil se encuentra a cargo de INNpulsa Colombia en su calidad de patrimonio ejecutor.

Ahora bien, resulta necesario precisar el alcance funcional y competencial de las actuaciones desarrolladas en el marco de la Oferta Mercantil, particularmente frente a los recursos adicionales incorporados posteriormente mediante la Resolución 951 de 2025.

En efecto, la estructuración, análisis y validación efectuados en el marco de la Oferta Mercantil se circunscribieron exclusivamente a los recursos, alcance técnico y componentes que hacían parte de dicha etapa contractual y que correspondían al ámbito de competencia y articulación definido para FONTUR y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En consecuencia, los recursos adicionales incorporados al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia mediante la Resolución 951 de 2025 no hacían parte del alcance presupuestal, técnico ni operativo evaluado durante la estructuración de la Oferta Mercantil, ni existía conocimiento cierto sobre su incorporación futura al momento de la definición inicial de las actividades, cantidades y componentes referenciales del proyecto.

Bajo ese entendido, las decisiones relacionadas con la administración, distribución, priorización, estructuración técnica y destinación específica de dichos recursos adicionales corresponden al ámbito competencial y de autonomía operativa del Patrimonio INNpulsa Colombia, en su calidad de ejecutor y administrador de tales recursos, razón por la cual no resulta atribuible a FONTUR ni al Ministerio la función de supervisar, aprobar o validar técnicamente determinaciones presupuestales asociadas a recursos que no hacen parte de su ámbito de administración o control.

En ese sentido, cualquier ajuste posterior relacionado con ampliaciones presupuestales, incremento de unidades, redefinición de coberturas o priorización de intervenciones derivadas de los recursos incorporados mediante la Resolución 951 de 2025 corresponde a actuaciones desarrolladas en el marco de competencias propias del Patrimonio INNpulsa Colombia y no a decisiones adoptadas dentro del alcance funcional de la Oferta Mercantil estructurada por FONTUR.

Con el fin de precisar el alcance de las funciones a cargo del P.A. FONTUR en el marco del proyecto FNTP-2025-285, resulta necesario exponer lo siguiente:

1. *Delimitación funcional frente al Convenio derivado de la ejecución del Patrimonio INNpulsa*

Resulta fundamental precisar que el Convenio de Cooperación suscrito entre INNpulsa Colombia y CAPS configura una relación jurídica independiente, cuya supervisión técnica, administrativa y financiera corresponde exclusivamente al patrimonio ejecutor.
En este sentido:

- *El P.A. FONTUR no es parte del el Convenio de Cooperación suscrito con CAPS ni ejerce funciones de supervisión directa sobre el mismo;*
- *Las obligaciones de control, verificación de entregables, manejo de anticipos y decisiones operativas corresponden al esquema contractual definido por INNpulsa Colombia, elementos que serán debidamente expuestos a lo largo de este documento;*
- *y, por tanto, no es jurídicamente procedente imputar al P.A. FONTUR actuaciones u omisiones derivadas de dicha ejecución contractual.*

Aceptar lo contrario implicaría atribuirle funciones de coadministración no previstas, desnaturalizando la distribución de competencias establecida en el modelo de ejecución. En consecuencia, no es jurídicamente procedente imputar al P.A. FONTUR responsabilidades relacionadas con la ejecución de dicho convenio, ni exigirle funciones de supervisión directa sobre un contrato en el cual no es parte. El P.A. FONTUR actúa como financiador y como se mencionó antes, supervisa el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025.

2. *Diferenciación entre planeación (Oferta Mercantil) y ejecución (Convenio CAPS)*

En concordancia con lo anterior, y manteniendo las premisas que la Oferta Mercantil FNTC-587-2025 regula la relación FONTUR–INNpulsa y define el marco de financiación del proyecto; y el Convenio con la empresa CAPS define la ejecución del proyecto y las obligaciones operativas del aliado ejecutor. Es importante precisar que la observación deriva elementos de dos niveles distintos:

- *La Oferta Mercantil, que corresponde al instrumento de estructuración, financiación y planeación general del proyecto; y*
- *El Convenio CAPS, que corresponde al instrumento de ejecución operativa, el cual es supervisado por INNpulsa Colombia.*

En este sentido, aspectos como la adquisición de equipos, el uso de anticipos, la selección de proveedores o la definición de soluciones tecnológicas específicas corresponden principalmente a la fase de ejecución.

Por lo tanto, respetuosamente sugerimos que el análisis se enmarque conforme a las competencias funcionales definidas en el esquema de ejecución, sin que ello implique

necesariamente un cuestionamiento sobre la adecuación de la planeación o de la estructuración contempladas en la Oferta Mercantil.

3. *Precisiones respecto a la planeación del proyecto.*

El proyecto FNTP-2025-285 fue formulado, evaluado, y considerado viable conforme al Manual de Destinación de Recursos y Presentación de proyectos del P.A. FONTUR (ver Anexo 4) que cuenta con instrumentos bajo la metodología de Marco Lógico y que a su vez se soportan en procedimientos internos del P.A. FONTUR. Proceso previo a la aprobación del proyecto brindada a la instancia de aprobación de recursos: el Comité Directivo del P.A. FONTUR.
Bajo este enfoque, el proyecto FNTP-2025-285 fue estructurado mediante un modelo metodológico por fases, que comprende:

1. *Caracterización,*
2. *Diagnóstico técnico individual,*
3. *Formación y asistencia técnica,*
4. *Implementación de soluciones,*
5. *Seguimiento.*

Este diseño implica que las soluciones específicas, sus características técnicas y su costo definitivo no se determinan en la etapa de formulación, sino en función de los resultados del diagnóstico.

Por lo tanto, no resulta técnica ni metodológicamente exigible que en la etapa de planeación se encuentren definidos:

- *Diseños individualizados,*
- *Tecnologías definitivas,*
- *Ni especificaciones técnicas detalladas por beneficiarios*

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de dar claridad sobre algunos aspectos señalados por el ente de control, se formulan las siguientes precisiones:

✓ *Sobre la presunta ausencia de estudios de mercado*

En relación con la observación formulada por la Contraloría General de la República respecto de la presunta ausencia de estudios de mercado y deficiencias de planeación en la estructuración de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, resulta necesario precisar el procedimiento interno aplicable al P.A. FONTUR y la naturaleza jurídica del mecanismo de ejecución adoptado para el proyecto FNTP-2025-285:

En efecto, el procedimiento "Formulación de Proyectos en el P.A. FONTUR – Versión 4" (Anexo 1) prevé expresamente excepciones frente a la obligación general de realizar estudios de mercado, particularmente para esquemas contractuales como el aquí analizado. De manera literal, el procedimiento establece:

"Nota: por su naturaleza, se presentan las siguientes excepciones para la solicitud de estudio de mercado del proyecto:

a. Proyectos tipo bolsa: proyectos que cuentan con un monto máximo de inversión, en los que no se establezca una asignación específica por rubros (estos proyectos sólo aplican para MinCIT).
(...) c. Contrataciones Directas:

1. *Proveedor exclusivo: Se deberá acreditar con soportes de exclusividad del proveedor y su propuesta económica.*
2. *Convenio: debe presentar la propuesta económica con la entidad que se va a suscribir el negocio jurídico.*
3. *Prestación de servicio: Propuesta económica y soportes respectivos."*

En este contexto, resulta fundamental precisar que la Oferta Mercantil FNTC-587-2025 corresponde a un mecanismo jurídico celebrado entre patrimonios autónomos —P.A. FONTUR e INNpulsa Colombia—, razón por la cual el procedimiento institucional aplicable no imponía la obligación de adelantar estudios de mercado individualizados o estructuraciones técnicas definitivas previas a la presentación del proyecto ante el Comité Directivo.

Por el contrario, conforme al procedimiento vigente, el soporte requerido para este tipo de esquemas corresponde a la propuesta económica presentada por la entidad con la cual se suscribirá el negocio jurídico, requisito que efectivamente fue cumplido mediante la documentación allegada por INNpulsa Colombia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en calidad de proponente del proyecto. (ver Anexo 2)

En efecto, dentro de los soportes del proceso, obra la comunicación remitida por INNpulsa Colombia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante la cual se presentó formalmente la distribución presupuestal y el sustento técnico-económico del proyecto denominado "Sostenibilidad para MiPymes de Turismo – Gestión Ambiental". En dicha comunicación, INNpulsa señaló expresamente que:

"el presupuesto del proyecto se ha construido con base a los valores proporcionados por firmas consultoras y proveedores que han trabajado en proyectos de gestión ambiental (...) así como la información recopilada por la experiencia desarrollada con el proyecto de 'Sostenibilidad en MiPymes turísticas"

Sumado a que el mismo documento establece que la definición de soluciones específicas, procesos de adquisición, selección de proveedores y determinación técnica individual de los proyectos de gestión ambiental serían desarrollados en la fase de ejecución, a partir de diagnósticos técnicos individualizados y bajo responsabilidad operativa del ejecutor.

En consecuencia, si bien durante la etapa de estructuración del proyecto se obtuvieron cotizaciones referenciales (ver Anexo 3) orientadas a determinar techos máximos estimados de inversión por beneficiario, la viabilización técnica y presupuestal del proyecto se soportó principalmente en la propuesta económica presentada por INNpulsa Colombia, conforme a las reglas expresamente previstas en el procedimiento institucional aplicable para este tipo de esquemas contractuales.

Así las cosas, no resultaría jurídicamente procedente concluir que existe una presunta deficiencia de planeación a partir de la ausencia de estudios de mercado individualizados, toda vez que:

(i) el procedimiento institucional contemplaba expresamente excepciones para este tipo de mecanismos contractuales; (ii) el soporte económico requerido correspondía a la propuesta presentada por la entidad ejecutora; (iii) el modelo metodológico adoptado definía que las especificaciones técnicas particulares serían determinadas en ejecución; y por ende, la ausencia de estudios individualizados por el beneficiario no constituye una deficiencia de planeación, sino una característica inherente del modelo metodológico adoptado. Por ello, en la etapa de formulación y estructuración del proyecto, se usan valores referenciales tipo y no diseños definitivos por beneficiario.

Es importante precisar que, estas cotizaciones constituyen insumos para la estructuración del proyecto, sin que en esta etapa se definieran de manera específica los bienes o soluciones a adquirir, ya que en la formulación se definió que la fase del diagnóstico determinaría estas definiciones técnicas; siendo en la etapa de ejecución donde se adelantan los procesos contractuales que garantizan la selección objetiva y la optimización de los recursos.

Este enfoque es consistente con proyectos de intervención por fases, en los cuales, la estimación inicial cumple una función indicativa y referencial, y la precisión técnica se alcanza en la etapa de ejecución, una vez se cuenta con información diagnóstica individual. (primero se caracteriza y luego se define solución).

Como resultado de este ejercicio, se consolidó una ficha técnica que incorpora de manera estructurada bajo la metodología de Marco Lógico, que será explicada más adelante, donde se detalla la identificación del problema, sus causas y efectos, los objetivos generales y específicos, los componentes del proyecto, las actividades asociadas, los indicadores de resultado, el cronograma de ejecución y el presupuesto desagregado. Este documento constituye el soporte técnico de la planeación del proyecto y evidencia una estructuración coherente entre los elementos que lo componen, constituyéndose como parte integral de lo que a futuro llegaría a ser la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025.

- ✓ *Precisiones sobre la evolución presupuestal en las etapas de estructuración y ejecución.*

Las diferencias identificadas entre los valores de la Oferta Mercantil, la propuesta del ejecutor y el convenio de cooperación corresponden a procesos de ajuste y estructuración propios de la fase operativa, bajo responsabilidad del patrimonio ejecutor.
Debe tenerse en cuenta que, en la etapa de estructuración se establecen rangos, techos presupuestales y estructuras de referencia no definitivos, mientras que la definición de valores específicos se concreta en la ejecución, resultado del diagnóstico como herramienta de precisión técnica y sus variaciones corresponden a procesos propios de estructuración del patrimonio ejecutor que serán explicadas y soportadas más adelante en lo que respecta a la etapa de ejecución.

Por lo que, la planeación se estructuró conforme a metodología aplicable, sin que ello implique control o definición de aspectos propios de la ejecución. Por tanto, dichas variaciones no afectan la coherencia ni la validez de la planeación inicial del proyecto.

- ✓ *Precisiones sobre actuaciones desarrolladas en la fase de ejecución contractual*

Al respecto aclaramos que, la utilización del anticipo y las decisiones relacionadas con adquisiciones corresponden a actuaciones desarrolladas en la fase de ejecución contractual, en el marco de las competencias funcionales y operativas definidas para el patrimonio ejecutor.

En este sentido, no existe relación causal entre la planeación del proyecto y la utilización del anticipo para la adquisición de bienes, en la medida en que dichas decisiones son adoptadas en una fase posterior, bajo la autonomía del patrimonio ejecutor.

Así mismo, no obra evidencia de aprobación por parte del P.A. FONTUR respecto de dichas adquisiciones, por cuanto no se encontraba dentro del alcance funcional del P.A. FONTUR la aprobación operativa de adquisiciones individuales. Por ello, la utilización del anticipo corresponde a una actuación desarrollada en una etapa posterior y autónoma de ejecución contractual.

De igual manera, la aprobación de desembolsos y entregables en el marco del negocio jurídico celebrado entre el patrimonio ejecutor -INNpulsa Colombia- y la entidad CAPS corresponde exclusivamente a dicha relación contractual, por lo cual no le es atribuible al P.A. FONTUR competencia alguna para intervenir en dichas decisiones y/o aprobaciones. En consecuencia, no resulta procedente exigir al P.A. FONTUR funciones de coadministración o control directo sobre actuaciones que hacen parte del ámbito operacional y contractual propio del ejecutor, definido autónomamente en el esquema de ejecución adoptado.

Precisamos que, conforme al diseño metodológico y cronológico del proyecto FNTP-2025-285, este se encuentra estructurado en las siguientes fases: (i) caracterización, (ii) diagnóstico técnico individual, (iii) formación y asistencia técnica, (iv) implementación de soluciones y (v) seguimiento. En este contexto, al momento de los hechos observados por la Contraloría General de la República, el proyecto aún no había iniciado la fase de caracterización ni, en consecuencia, las etapas subsiguientes asociadas al diagnóstico técnico, definición de soluciones específicas o implementación de proyectos de gestión ambiental. Los hitos surtidos hasta ese momento corresponden a actividades preliminares de convocatoria, selección de potenciales beneficiarios, y elaboración de instrumentos base para elaborar los diagnósticos, los cuales constituyen actuaciones previas y preparatorias dentro del esquema metodológico aprobado.

En consecuencia, las observaciones relacionadas con: (i) la presunta falta de traslado previo de los planes de gestión ambiental al Comité Técnico de Seguimiento para su análisis y aprobación; y (ii) la ausencia de evidencia de aprobación por parte de FONTUR respecto de beneficiarios y proyectos de gestión ambiental previo a la adquisición, deben analizarse a la luz del momento procedimental en el que se encontraba el proyecto.

Lo anterior, por cuanto dichas aprobaciones corresponden a etapas posteriores del modelo metodológico adoptado y se encuentran condicionadas a la culminación previa de la caracterización, los diagnósticos técnicos individualizados y la definición específica de soluciones ambientales.
Por tanto, la ausencia de dichas aprobaciones al momento de la auditoría no obedece a una omisión funcional ni a la inexistencia de mecanismos de validación, sino al hecho de que el proyecto no ha alcanzado aún la etapa procedimental en la cual tales actuaciones resultaban técnica y metodológicamente procedentes.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el seguimiento adelantado por el P.A. FONTUR en el marco de la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025 se ha desarrollado de manera rigurosa y permanente desde los componentes técnicos, jurídicos y financieros previstos dentro de su ámbito de competencia funcional, mediante mecanismos de revisión, validación,

observación y control preventivo orientados a garantizar la adecuada destinación de los recursos y la coherencia metodológica del proyecto.

En este sentido, las actuaciones desplegadas por FONTUR no evidencian ausencia de control o desatención frente al proyecto, sino, por el contrario, el ejercicio diligente de las funciones de seguimiento general definidas en el esquema contractual adoptado, particularmente frente a aspectos relacionados con la validación metodológica, la revisión de soportes técnicos, la trazabilidad de los hitos contractuales y la verificación de condiciones previas para el avance de las etapas subsiguientes del proyecto.

- ✓ *Sobre la articulación técnica, administrativa y financiera*

La articulación del proyecto responde a un modelo progresivo por fases, en el cual los lineamientos generales se definen en la formulación, y los elementos de detalle se consolidan durante la ejecución.
En consecuencia, no resulta procedente evaluar la planeación bajo criterios propios de estructuras rígidas o completamente definidas en la estructuración del proyecto y la oferta mercantil, pues ello desconoce la naturaleza metodológica del proyecto que se encuentra soportada bajo una metodología estructurada de Marco Lógico, en armonía con los principios y herramientas metodológicas adoptadas por el Departamento Nacional de Planeación – DNP para el diseño de proyectos de inversión pública y de carácter mixto en Colombia.
Bajo este enfoque, el P.A. FONTUR ha adoptado la formulación del proyecto y se entiende conforme a la metodología aplicable, realizada cuando:

- *Se identifica el problema o necesidad a intervenir,*
- *Se definen objetivos claros y medibles,*
- *Se delimitan los productos y resultados esperados,*
- *Se establecen indicadores y fuentes de verificación, y*
- *Se identifican supuestos y riesgos que pueden incidir en la ejecución.*

El Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos adopta este enfoque metodológico al exigir que los proyectos cuenten con una estructuración lógica y coherente, sin que ello implique —ni sea exigible conforme a la metodología— la eliminación absoluta de riesgos operativos o la definición exhaustiva de todas las variables técnicas desde la etapa de formulación. Por el contrario, el Marco Lógico reconoce expresamente que ciertos elementos se precisan y ajustan durante la ejecución, a partir de los mecanismos de seguimiento y control previstos.

Este entendimiento metodológico, no es exclusivo del contexto colombiano. A nivel internacional, la Metodología de Marco Lógico (Logical Framework Approach – LFA) es ampliamente aplicada y reconocida por organismos multilaterales y agencias de Cooperación Internacional, entre ellos el Banco Mundial, la Comisión Europea, la FAO, y diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como instrumento central para la gestión del ciclo de proyectos. En dichos marcos, el Marco Lógico se utiliza como documento de referencia desde la programación y formulación hasta la evaluación final, precisamente por su capacidad para estructurar proyectos complejos, gestionar incertidumbres y facilitar la toma de decisiones basada en evidencia.

Así mismo, guías metodológicas internacionales coinciden en que la fortaleza del Marco Lógico radica en su carácter dinámico y adaptativo, en el que la identificación de supuestos, riesgos y la revisión de instrumentos técnicos durante la ejecución no constituye un fallo de planeación, sino un componente esencial de la buena gestión del proyecto. De hecho, estas metodologías resaltan que la detección temprana de riesgos y la adopción de medidas correctivas son indicadores de calidad en la planificación y no de deficiencia estructural.

La formulación y planeación del proyecto se adelantó conforme a la Metodología de Marco Lógico, adoptada por el Departamento Nacional de Planeación a través de la Metodología General Ajustada (MGA), y ampliamente utilizada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la CEPAL, la Comisión Europea y la FAO, constituyéndose en un estándar técnico nacional e internacional para la planeación de proyectos. (DNP, 2024

En este contexto, los cuestionamientos formulados respecto de la planeación y su posterior ejecución desconocen que el proyecto fue estructurado conforme a una metodología técnica reconocida, válida y aceptada tanto a nivel nacional como internacional, y que las actuaciones posteriores de seguimiento, ajuste y condicionamiento realizadas por FONTUR se enmarcan plenamente en el enfoque del Marco Lógico adoptado por el Manual de Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos.

En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente concluir que las actuaciones adelantadas por el P.A. FONTUR en el marco de sus competencia, pudieran general una presunta deficiencia en la planeación del proyecto objeto de evaluación, ni mucho menos la calificación de la conducta como una connotación Disciplinaria y/o Fiscal, toda vez que el ejercicio de control, revisión metodológica y gestión de riesgos durante la ejecución constituye una aplicación legítima y esperada de la metodología de Marco Lógico, orientada precisamente a preservar la viabilidad del proyecto y la adecuada destinación de los recursos públicos.

A partir de lo expuesto, y tratándose sobre las posibles incidencias disciplinarias y de responsabilidad fiscal, es claro que los presupuestos para abordarlas no están dados; como quiera que los nexos entre las conductas y las infracciones al patrimonio público no están demostrados y mucho menos los principios de la función administrativa, el P.A. FONTUR concluye que:

3.1. Para el abordaje de la posibilidad de responsabilidad fiscal bajo el contenido de la presente observación

1. *La observación incorpora elementos de planeación junto con aspectos propios de la ejecución del convenio, el cual constituye una relación jurídica independiente.*
2. *No es jurídicamente procedente extender el alcance del seguimiento que realiza el P.A. FONTUR a contratos en los cuales no es parte ni tiene competencia funcional directa.*
3. *La planeación del proyecto se realizó conforme a los manuales, metodologías y procedimientos aplicables, bajo un esquema por fases que no exige la definición en la etapa de estructuración del proyecto de soluciones individuales.*
4. *No existe nexo causal entre la formulación y viabilidad del proyecto y las decisiones operativas adoptadas durante la ejecución.*

En línea con lo anterior, los aspectos señalados por la CGR deben analizarse en el marco de las competencias y etapas propias de ejecución del proyecto FNTP-2025-285 y, por extensión, de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, en la medida en que esta última establece un esquema metodológico por fases, con metas e inversiones soportadas en valores referenciales derivados de cotizaciones de mercado.

Dicho esquema se encuentra orientado a atender un número de beneficiarios definido a partir de estimaciones técnicas efectuadas por el proponente —el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo—, las cuales cuentan con el debido sustento dentro del proceso de formulación y viabilización del proyecto. Por lo anterior, dichos aspectos no constituyen fundamento técnico ni jurídico suficiente para derivar responsabilidad disciplinaria y/o fiscal respecto del Patrimonio Autónomo FONTUR.

En consecuencia, el análisis del punto observado debe realizarse a partir de una adecuada delimitación de competencias dentro del modelo de ejecución adoptado, en el cual el P.A. FONTUR actúa como instancia de financiación y seguimiento general del proyecto, mientras que la estructuración operativa y el desarrollo de la ejecución contractual, corresponden al patrimonio ejecutor INNpulsa Colombia, tal como se desprende del propio esquema contractual y de lo señalado en el informe de auditoría.

Bajo este entendimiento, la planeación del proyecto se adelantó conforme a los procedimientos del P.A. FONTUR, y a la metodología aplicable, definiendo un marco general de intervención soportado en valores referenciales, sin que sea exigible en esta etapa la determinación específica de cantidades, soluciones o estudios individualizados, los cuales se concretan en la fase de ejecución a partir de los diagnósticos técnicos.

Por lo tanto, se hace imposible realizar el juicio de adecuación y de valoración de los elementos que constituyen la responsabilidad fiscal, contenidos en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, por ende, no hay existencia del nexo causal entre la conducta y el daño al patrimonio del Estado como quiera que la muestra representativa (análisis) no es válida por lo mencionado.

Como consecuencia de lo anterior, el detrimento patrimonial por el valor total pagado por INNpulsa Colombia a su contratista CAPS, no cuenta con asidero jurídico, técnico y financiero, teniendo en cuenta que el P.A. FONTUR no tiene relación jurídica con dicho contratista y que la supervisión ejercida por el Fondo recae exclusivamente sobre la Oferta Mercantil FNTC-587-2025.

Así mismo, respecto a la incidencia disciplinaria en el entendido de la observación, se precisa de manera respetuosa que el Ente de control, no realizó análisis y desarrollo sobre el particular, el juicio de adecuación disciplinaria - tipicidad se diluye, y el juicio valorativo o de valor, también denominado ilicitud sustancial respecto a las obligaciones que le asisten al P.A. FONTUR, como quiera que el P.A. FONTUR ha demostrado de manera soportada, la debida diligencia en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Oferta Mercantil ya mencionada.

Por lo anterior, se solicita muy respetuosamente al equipo auditor DESESTIMAR la observación junto con las incidencias fiscal por valor de $25.016.608.609 y disciplinaria, por cuanto no existe falta disciplinaria alguna por las consideraciones legales y técnicas expuestas (…)".

Análisis de la respuesta de FONTUR:

Analizados los argumentos expuestos, la CGR considera procedente precisar que la responsabilidad de FONTUR se circunscribe a la aprobación, financiación y seguimiento de la Oferta Mercantil, mas no a la administración directa del Convenio de Cooperación celebrado posteriormente entre INNpulsa y CAPS.

Por lo cual, se acepta la explicación presentada respecto de aquellas actuaciones asociadas exclusivamente a la ejecución contractual del convenio, tales como la administración del anticipo, la supervisión de las adquisiciones, la gestión de proveedores y demás actividades operativas desarrolladas por INNpulsa y CAPS.

No obstante, la observación se mantiene frente a aquellos aspectos en los que FONTUR sí tenía participación dentro del esquema de seguimiento definido para el proyecto. En particular, respecto de las aprobaciones y validaciones previstas en la Oferta Mercantil como mecanismos de control previos a la adquisición de los proyectos de gestión ambiental, toda vez que los documentos contractuales establecieron expresamente la intervención del Comité Técnico de Seguimiento y la participación de FONTUR en dichas instancias. Por tanto, el análisis no se orienta a cuestionar decisiones de compra específicas, sino el cumplimiento de los controles y validaciones previstos para avanzar entre las distintas fases del proyecto.

De igual forma, si bien la metodología de Marco Lógico admite ajustes durante la ejecución y, según FONTUR, los valores definidos en la etapa de planeación corresponden a montos referenciales y techos presupuestales que pueden concretarse posteriormente con base en los diagnósticos realizados, la CGR considera que tales ajustes deben partir de una formulación inicial suficientemente sustentada. En ese sentido, la posibilidad de efectuar precisiones en la fase operativa no reemplaza la necesidad de contar con análisis que justifiquen las decisiones estructurales del proyecto ni desvirtúa las inconsistencias evidenciadas entre la documentación soporte de la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y los valores finalmente incorporados al convenio. Adicionalmente, de la documentación aportada por INNpulsa se evidenciaron diferencias entre la propuesta presentada por CAPS y la ficha anexa a esta, situación que no fue advertida por FONTUR en el ejercicio de seguimiento y validación. Por lo anterior, el argumento expuesto no desvirtúa la observación formulada.

En conclusión, los argumentos presentados por FONTUR se tienen en cuenta en lo relacionado a aquellas actuaciones que corresponden a la ejecución contractual a cargo de INNpulsa y CAPS. Sin embargo, no desvirtúan los aspectos relacionados con los mecanismos de seguimiento, validación y control previstos en la Oferta Mercantil ni las inconsistencias documentales identificadas durante la auditoría.

Conclusión del análisis de las respuestas

En primer lugar, respecto de la primera condición, se mantiene la observación para INNpulsa y el MinCIT, toda vez que persiste la inconsistencia relacionada con la ausencia de estudios y soportes técnicos que permitan evidenciar cómo se determinaron las cantidades y especificaciones técnicas incluidas tanto en la Oferta Mercantil como en el Convenio de Cooperación. Si bien las entidades aportaron cotizaciones correspondientes a ambos ejercicios y señalaron como antecedente el proyecto de MiPymes turísticas, dichos documentos no

permiten establecer la trazabilidad entre los valores presupuestados y la definición de los beneficiarios del proyecto. Así mismo, aunque se adicionaron recursos con el fin de ampliar su alcance, en las respuestas no se justificó por qué se mantuvo el mismo número de beneficiarios, ni cómo dicha ampliación impactó la estructuración técnica y financiera del proyecto.

De igual manera, no se logró demostrar la relación entre las cotizaciones aportadas y el presupuesto finalmente adoptado en los negocios jurídicos, el cual fue construido con base principal en la línea de sistemas solares, pese a que el proyecto contemplaba diversas líneas de intervención. Así como tampoco se aportaron explicaciones técnicas que justificaran las modificaciones efectuadas en los paneles solares, ni su relación con la adición de recursos, por lo que los argumentos presentados no desvirtúan la observación formulada.

Respecto de la segunda condición, se desvirtúa parcialmente la observación en lo relacionado con la falta de trazabilidad entre el segundo y el tercer supervisor, toda vez que la documentación aportada permite evidenciar el proceso de empalme y la continuidad en el ejercicio de supervisión entre ambos. No obstante, se mantiene lo relacionado con el primer supervisor, debido a que no se allegaron soportes suficientes que permitan acreditar la trazabilidad de las actividades ejecutadas y el correspondiente traslado de información a los supervisores posteriores. Así mismo, se mantiene la observación en relación con la tercera supervisora, por cuanto en los informes de supervisión no se evidencia de manera expresa la trazabilidad de los empalmes realizados, ni la incorporación y validación de los avances, verificaciones y actividades reportadas por los supervisores anteriores para el respectivo período de seguimiento.

La tercera condición, se mantiene, debido a que, los documentos allegados como *"Plan operativo"* no tienen el nivel de detalle estipulado en las cláusulas contractuales de la oferta mercantil y el convenio de cooperación.

Respecto de la cuarta y quinta condición, se mantiene la condición observada, toda vez que, si bien INNpulsa y FONTUR señalan que el proyecto se encuentra en una etapa previa a la elaboración de los planes de gestión ambiental y que la adquisición de los componentes de los sistemas solares fotovoltaicos corresponde a una compra anticipada de inventario, los documentos contractuales y la convocatoria establecen de manera expresa que la formulación, análisis, validación y aprobación de dichos planes constituyen un requisito previo para la adquisición de los estímulos e implementos contemplados en el proyecto.

Por lo que, las adquisiciones realizadas sin contar previamente con los planes de gestión aprobados desconocen la secuencia de ejecución prevista en la Oferta Mercantil, el Convenio de Cooperación y los documentos que rigen la convocatoria, por lo que los argumentos expuestos no desvirtúan lo formulado por la CGR.

Frente a la condición sexta, si bien la CGR acoge la explicación relacionada con la composición de algunos valores y, en consecuencia, retira lo correspondiente al valor total de los proyectos de gestión ambiental, se mantiene la observación respecto de las diferencias en los recursos asignados por beneficiario. Lo anterior, por cuanto las justificaciones presentadas por INNpulsa no lograron desvirtuar las inconsistencias evidenciadas entre la Oferta Mercantil, la propuesta presentada por CAPS y el Convenio de Cooperación, ni aclarar de manera suficiente la diferencia entre los valores previstos en los distintos instrumentos.

Adicionalmente, la afirmación según la cual las variaciones obedecían a recursos destinados a la interventoría no encontró respaldo en la documentación aportada, mientras que las discrepancias identificadas en los presupuestos y componentes financiados persisten sin una trazabilidad clara que permita establecer la correspondencia y destinación de los recursos. Por tal razón, la observación se mantiene en lo relacionado con los valores asignados a cada beneficiario.

Para la séptima condición se mantiene, en relación con el seguimiento a la ejecución de la contrapartida en especie, teniendo en cuenta que el reproche no está dirigido al cumplimiento de la obligación de CAPS de presentar informes sobre la ejecución de la contrapartida en especie, sino a la ausencia de evidencia que demuestre el seguimiento, verificación y control efectuado por la supervisión de INNpulsa respecto de dicha contrapartida durante la ejecución del Convenio de Cooperación.

Los soportes allegados corresponden a actuaciones realizadas con posterioridad al inicio de la ejecución del convenio, sin que se acredite un seguimiento oportuno durante los primeros meses de ejecución. En consecuencia, persiste la ausencia de evidencia que permita demostrar el ejercicio efectivo de control sobre la contrapartida en especie, razón por la cual la observación se mantiene.

Por último, para el octavo hecho, respecto de la utilización del anticipo para la adquisición de los componentes de los sistemas solares fotovoltaicos, los argumentos y soportes allegados por INNpulsa no desvirtúan la observación formulada. Si bien, expone razones técnicas, financieras y operativas asociadas a la importación anticipada de los componentes, estas no modifican el hecho de que la adquisición se realizó sin que previamente se hubieran surtido las etapas de identificación de beneficiarios, diagnóstico, definición de necesidades, elaboración y aprobación de los planes de gestión ambiental exigidas en la Oferta Mercantil y el Convenio de Cooperación.

En conclusión, se evidencian presuntas deficiencias en el cumplimiento de los deberes funcionales relacionados con la planeación, supervisión y control de los recursos públicos comprometidos en el proyecto, al permitir la adquisición e importación de bienes por valor de $25.016.608.609 sin que previamente se hubieran surtido las etapas de diagnóstico, validación y aprobación previstas en los documentos contractuales para definir las soluciones a implementar. Esta situación refleja una posible inobservancia de los mecanismos de control establecidos para la ejecución del convenio y de los deberes orientados a garantizar el uso adecuado, eficiente y debidamente soportado de los recursos públicos, razón por la se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo nro. 4 - Consistencia de la información (PASF) (**COH_4976_2026**).

Ley 594 de 2000, *"Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones"*

"(…) Artículo 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;

b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;

c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

e) Dirección y coordinación de la función archivística. El Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política;

f) Administración y acceso. Es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones que establezca la ley;

g) Racionalidad. Los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal. Así mismo, constituyen el referente natural de los procesos informativos de aquélla;

h) Modernización. El Estado propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos;

i) Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora;

j) Manejo y aprovechamiento de los archivos. El manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier otra práctica sustitutiva;

k) Interpretación. Las disposiciones de la presente ley y sus derechos reglamentarios se interpretarán de conformidad con la Constitución Política y los tratados o convenios internacionales que sobre la materia celebre el Estado colombiano.

(…) Artículo 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

(…) Artículo 19. Soporte documental. Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a) Organización archivística de los documentos;

b) Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales, la seguridad, perdurabilidad y reproducción de la información contenida en estos soportes, así como el funcionamiento razonable del sistema.

Parágrafo 1º. Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información (…)

Artículo 21. Programas de gestión documental. Las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos.

Parágrafo. Los documentos emitidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, su integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales (…)".

Ley 1712 del 06 de marzo de 2014, *"por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*
"(…) Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…) Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

(…) g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Artículo 6. Definiciones.

(…) g) Gestión documental. Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

h) Documento de archivo. Es el registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones;

i) Archivo. Es el conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes de la historia (…)".

Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, *"Por la cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"*
(…) TÍTULO X. ACCESO A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales sobre el acceso a los sistemas de información y bases de datos:

Artículo 89. Finalidad. La Contraloría General de la República tendrá acceso a los sistemas de información o bases de datos de las entidades públicas y de las entidades privadas que dispongan o administren recursos y/o ejerzan funciones públicas. La información solo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la vigilancia y control fiscal (…)".

Procedimiento de Gestión documental, código GD-PR-010, versión nro. 10, vigencia 09 de junio de 2022. Del MinCIT.
"OBJETO Garantizar el adecuado tratamiento de los documentos producidos y recibidos en la entidad

(…) 3. DEFINICIONES.

ARCHIVO: Conjunto de documentos producidos por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en ejercicio de su actividad. Los documentos pueden ser libros, fotos, recortes de diarios, y resultan de suma importancia cuando se emprende una actividad de investigación histórica. La palabra, sin embargo, ha extendido su uso y los lugares que se encuentran preparados para albergar y custodiar grandes cantidades de información son conocidos como archivos, albergan de una forma organizada información con respecto a la historia y la cultura de

sus pueblos. En muchos casos, los archivos también cumplen con la función de conservar y ayudar a la restauración de la documentación con la que cuentan. A menudo se utiliza el verbo "archivar" para dar a entender el cierre de un proceso, como, por ejemplo, al decir 'se ha ordenado el archivo del caso. Otro uso del término que con el tiempo va cobrando mayor importancia se aplica en el campo de la informática, donde se llama "archivo" al elemento de información compuesto por una suma de registros (combinaciones de bytes). Llevan este nombre por ser los equivalentes digitalizados de los archivos antes descriptos. Tanto es así que muchos de los archivos "en papel" se están actualmente digitalizando, para reducir su tamaño físico y facilitar su organización y búsqueda.

GESTIÓN DOCUMENTAL: De conformidad con la Ley 1712 de 2014C es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes al eficiente, eficaz y efectivo manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su consulta, utilización y conservación.

ORGANIZACIÓN DOCUMENTAL: Es un proceso analítico, sistemático y participativo mediante el cual se conocen y mejoran las condiciones de producción, gestión, organización, difusión, conservación de documentos e involucra a todos los niveles de la estructura organizacional.

4.1 OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS A CUYO CARGO ESTÉN LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

(…) 4.1.6 Conservación de los documentos: Se asegura la conservación y preservación de los documentos para garantizar su integralidad de acuerdo con los lineamientos y directrices del archivo general de la nación. Los documentos en ambientes electrónicos se conservarán y preservaran, manteniendo la estabilidad e integralidad de los mismos, de acuerdo con los formatos en que fueron creados, en cumplimiento de los lineamientos y directrices del archivo general de la nación.

5. DESARROLLO (…) Actividad: Conservar y preservar los documentos físicos y electrónicos. Responsable: Coordinador Grupo Gestión Documental, Funcionario (…) Se asegura la conservación y preservación de los documentos para garantizar su integralidad de acuerdo con los lineamientos y directrices del archivo general de la nación. Los documentos en ambientes electrónicos se conservarán y preservaran, manteniendo la estabilidad e integralidad de los mismos, de acuerdo a los formatos en que fueron creados, en cumplimiento de los lineamientos y directrices del archivo general de la nación (…)".

Política de gestión documental, Código PL-GAD-002, versión nro. 001, vigencia a partir de 24 de julio de 2024, de FIDUCOLDEX.

1.OBJETIVOS:

- *Establecer las directrices para garantizar una organización eficiente de los documentos en FIDUCOLDEX S.A como en sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS, desde su planeación hasta la disposición final o entrega al FIDEICOMITENTE. Asegurando una gestión sistemática y ordenada a lo largo del ciclo de vida de los documentos.*

- *Fomentar la comprensión cultural y práctica efectiva de la gestión documental en FIDUCOLDEX S.A y todos sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS. Buscando asegurar el cumplimiento cabal de la normatividad y los estándares archivísticos pertinentes, garantizando la preservación, control y acceso adecuado a la información.*
- *Definir las responsabilidades y roles de todos los actores involucrados en FIDUCOLDEX S.A y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS, asegurando el funcionamiento eficiente y actualizado del Sistema de Gestión Documental. Preservándolo como una valiosa fuente de acceso a la información para los P.A, clientes, ciudadanos, políticos y cualquier otro interesado, siempre respetando las leyes referentes al acceso a la información, la protección de datos personales y las mejores prácticas en gestión documental. De esta manera, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la confidencialidad necesaria en el manejo de datos y documentos.*

(…) ***4.3. Propósitos y principios de la política:*** *Los principios generales que rige la función archivística se fundamentan en la Ley General de Archivos "Ley 594 de 2000" y Normatividad Archivística Vigente:*

a) Fines de los archivos: *El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; por lo tanto, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.*

(…) ***d) Responsabilidad:*** *Todos los trabajadores de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS son responsables de aplicar los procesos de Gestión Documental como eje fundamental para la organización de los documentos físicos y electrónicos, asegurando la apropiada creación, recepción, captura, producción mesurada y controlada, gestión, tramite, cierre, clasificación, ordenación, descripción, control, custodia y disponibilidad de los documentos que se generen como ejecución y evidencia de las actividades y operaciones dentro de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS. De igual forma, deben custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.*

(…) ***j) Oportunidad.*** *El área de Gestión Documental debe implementar mecanismos que garanticen que los documentos están disponibles cuando se requieran y a las personas autorizadas para consultarlos y utilizarlos en el menor tiempo posible cumpliendo con el principio de confidencialidad de los documentos.*

(…) ***n) Función de los archivos:*** *Tanto los archivos físicos como electrónicos de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS deben disponer de la información organizada respetando el ciclo vital de los documentos, garantizando la integridad, disponibilidad, autenticidad y confidencialidad de los documentos en sus componentes físico y electrónico. Para cumplir con estos requisitos, se deberán integrar metadatos de contenido, contexto y estructura, así como estampados cronológicos, firmas electrónicas, firmas digitales y otros mecanismos de*

verificación y preservación digital en los documentos y expedientes electrónicos. Previniendo el uso de firmas escaneadas o fotocopiadas en los documentos electrónicos sin metadatos de contenido, contexto y estructura, con el fin de legitimar la seguridad jurídica de la documentación a lo largo del tiempo.

Política de gestión documental, Código PL-GAD-002, versión nro. 02, vigencia a partir del 03 de diciembre de 2025, de FIDUCOLDEX.

(…) 4.3. Propósitos y principios de la política.

Los principios generales que rige la función archivística se fundamentan en la Ley General de Archivos Ley 594 de 2000 y Normatividad Archivística Vigente:

a) Fines de los archivos: El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; por lo tanto, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.

(…) d) Responsabilidad: Todos los trabajadores de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS Y NEGOCIOS FIDUCIARIOS son responsables de aplicar los procesos de Gestión Documental como eje fundamental para la organización de los documentos físicos y electrónicos, asegurando la apropiada creación, recepción, captura, producción mesurada y controlada, gestión, tramite, cierre, clasificación, ordenación, descripción, control, custodia y disponibilidad de los documentos que se generen como ejecución y evidencia de las actividades y operaciones dentro de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS Y NEGOCIOS FIDUCIARIOS . De igual forma, deben custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.

(…) h) Importancia de los archivos: La Gestión Documental es el área transversal que documenta y lidera el flujo natural de trabajo de los documentos desde los archivos de gestión hasta el archivo histórico en toda la FIDUCIARIA, y es garante de la preservación a largo plazo de la memoria institucional y el valor agregado para las generaciones futuras de la documentación técnica, memoria administrativa, cultural e histórica. Además, suscita las directrices para la adecuada organización de los documentos dentro de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS.

Agrupación. Los documentos de archivo deben organizarse en clases o categorías, siguiendo una jerarquía multinivel de mayor a menor, de acuerdo con la estructura orgánico-funcional de la FIDUCIARIA y sus Fondos o Subfondos, Secciones y Subsecciones. A nivel de organización documental, esta clasificación comprende series, subseries, expedientes y tipologías documentales, respetando siempre las secuencias internas de cada función o procedimiento.

Además, el gestor documental estará configurado con bases de datos y fondos específicos para el archivamiento web de la información producida por cada PATRIMONIO. Esto incluye la incorporación de metadatos, cuadros y tablas de retención documental.

j) Oportunidad. El área de Gestión Documental debe implementar mecanismos que garanticen que los documentos están disponibles cuando se requieran y a las personas autorizadas para consultarlos y utilizarlos en el menor tiempo posible cumpliendo con el principio de confidencialidad de los documentos.

o) Función de los archivos: Tanto los archivos físicos como electrónicos de FIDUCOLDEX y sus PATRIMONIOS ADMINISTRADOS Y NEGOCIOS FIDUCIARIOS deben disponer de la información organizada respetando el ciclo vital de los documentos, garantizando la integridad, disponibilidad, autenticidad y confidencialidad de los documentos en sus componentes físico y electrónico. Para cumplir con estos requisitos, se deberán integrar metadatos de contenido, contexto y estructura, así como estampados cronológicos, firmas electrónicas, firmas digitales y otros mecanismos de verificación y preservación digital en los documentos y expedientes electrónicos. Previniendo el uso de firmas escaneadas o fotocopiadas en los documentos electrónicos sin metadatos de contenido, contexto y estructura, con el fin de legitimar la seguridad jurídica de la documentación a lo largo del tiempo.

(…) 4.4.1. Responsabilidad en cuanto a la creación, organización y custodia de los documentos

Los trabajadores son responsables de la organización, gestión, tramite, carga al gestor documental, conservación, uso y manejo de los documentos en los archivos de gestión tanto físico como electrónico y su posterior envío al archivo central (transferencias primarias) aplicando las técnicas y metodologías emitidas por el área de Gestión Documental de la FIDUCIARIA y sus (P.A).

4.5.2. Organización de documentos de FIDUCOLDEX S.A y sus P.A

Es responsabilidad de los colaboradores de la FIDUCIARIA y de sus P.A. gestionar adecuadamente los documentos que producen, tramitan o custodian en el ejercicio de sus funciones. Para ello, deberán cumplir con los siguientes lineamientos:

(…) • Mantener los documentos de trabajo y otros archivos bajo su custodia organizados en los repositorios designados o archivos físicos, siguiendo la estructura definida en el Manual de Gestión Documental.

Cartas de salvaguarda auditoría de cumplimiento intersectorial:

- MinCIT suscrita por el Secretario general, mediante radicado 2026ER0012051 del 21 de enero de 2026.
- Representante legal de Fiducoldex como vocera y administradora de los Patrimonios autónomos INNpulsa Colombia y Colombia productiva, radicado 2026ER0013402 del 23 de enero de 2026, además del representante legal de los Patrimonios autónomos INNpulsa Colombia y Colombia productiva.

En donde se indicó:

"*Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por la CGR, atendiendo los requerimientos hechos por el equipo de auditoría; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso (…) Confirmamos que respondemos por la información suministrada a la CGR y revelaremos a ustedes los resultados de nuestra gestión y que la misma no tiene errores importantes o relevantes".*

Carta de Salvaguarda auditoría Financiera FONTUR

Representante legal de FONTUR, radicado 2026ER010141 del 30 de abril de 2026, auditoría financiera vigencia 2025, donde indicó:

"3) Que hice entrega oficialmente de toda la información contable y presupuestal y demás aspectos relacionados, atendiendo los requerimientos hechos por la comisión de auditoría de la CGR; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor adelantado (…) 5) Confirmo que (…) c) Pusimos a su disposición todos los registros contables, presupuestales, contractuales y la correspondiente documentación que los soporta. Igualmente, todas las actas de Asamblea de Accionistas, Junta Directiva y Comités de Gerencia, o resúmenes de reuniones para los cuales las minutas no han sido".

Durante la ejecución de la auditoría de cumplimiento intersectorial a la Estrategia de Reindustrialización se evidenció que el MinCIT, FONTUR e INNpulsa no garantizaron la integridad, trazabilidad y disponibilidad de la información asociada al proyecto FNTP-2025-285 y a los contratos derivados de su ejecución, toda vez que se identificaron expedientes incompletos, diferencias entre versiones de documentos, ausencia de soportes relevantes para la planeación y estructuración de las actuaciones revisadas, así como la entrega tardía de documentación requerida por la CGR.

En particular, se evidenció que la documentación asociada a las actuaciones desarrolladas por cada entidad dentro del ámbito de sus competencias respecto de la formulación, ajustes, aprobación, seguimiento y ejecución del proyecto, así como de la Oferta Mercantil 039-2025 y del Convenio de Cooperación NPA-065-2025, no fue suministrada de manera completa y consistente en las respuestas iniciales a los requerimientos efectuados por la CGR, siendo necesario realizar solicitudes complementarias, reiteraciones y mesas de entendimiento para obtener información relevante para el desarrollo de la auditoría.

Así mismo, se identificaron inconsistencias entre versiones de propuestas, presupuestos, justificaciones, soportes técnicos, informes de supervisión y demás documentos relacionados con el proyecto, así como debilidades en la trazabilidad de su radicación, revisión, aprobación y conservación, limitando la reconstrucción integral de las actuaciones adelantadas por las entidades involucradas.

Lo antes mencionado se evidenció así:

Respeto del MinCIT, mediante radicado 2026EE0072464 del 10 de abril de 2026, la CGR solicitó al MinCIT la carpeta completa del proyecto FNTP-2025-285, incluyendo los documentos de formulación, presentación, evaluación y aprobación, así como los antecedentes y soportes utilizados para su estructuración.

En respuesta, el MinCIT remitió la ficha de presentación del proyecto, las viabilidades emitidas por FONTUR y las actas de aprobación correspondientes. No obstante, durante el desarrollo de la auditoría se evidenció la existencia de documentación adicional relacionada con ajustes efectuados al proyecto y con los antecedentes que soportaron su análisis y aprobación, la cual no fue aportada inicialmente por el Ministerio y solo fue suministrada posteriormente por FONTUR e INNpulsa Colombia mediante los radicados 2026ER0120547 del 25 de mayo de 2026 y 2026ER0121465 del 26 de mayo de 2026.

Lo anterior evidencia que la documentación asociada a las actuaciones adelantadas por el MinCIT en el marco de la formulación, presentación y ajuste del proyecto no se encontraba organizada ni disponible de manera integral al momento de atender los requerimientos efectuados por la CGR, lo que limita la trazabilidad de los antecedentes que soportaron dichas actuaciones y generando la necesidad de obtener información complementaria a través de las otras entidades participantes del proyecto.

Respecto de INNpulsa Colombia, se tiene que mediante radicado 2026EE0070144 del 8 de abril de 2026, la CGR solicitó los expedientes completos de las etapas precontractual y contractual de la Oferta Mercantil 039-2025 y del Convenio de Cooperación NPA-065-2025.

En respuesta, INNpulsa Colombia remitió una única carpeta que integraba documentación de ambas actuaciones; sin embargo, durante su revisión se evidenció la ausencia de documentos relevantes para comprender integralmente la estructuración, contratación, supervisión y ejecución de las actuaciones auditadas.

Por tal razón, fue necesario efectuar solicitudes complementarias y reiteraciones orientadas a obtener documentos de planeación, soportes técnicos y presupuestales, antecedentes de contratación, evidencias de radicación de propuestas, documentos de supervisión, soportes relacionados con la contrapartida, actas de seguimiento y demás antecedentes requeridos para reconstruir la trazabilidad de las actuaciones adelantadas.

Durante la revisión de la información suministrada se identificaron inconsistencias entre diferentes versiones de propuestas, justificaciones, presupuestos, soportes técnicos e informes de supervisión, así como diferencias relacionadas con fechas, beneficiarios, valores y documentos utilizados para sustentar la estructuración del Convenio de Cooperación NPA-065-2025. Igualmente, se evidenciaron debilidades en la trazabilidad de la presentación formal de propuestas, la radicación de documentos y el control de versiones, sin que fuera posible verificar de manera suficiente la secuencia documental de algunas actuaciones relevantes del proceso.

Así mismo, varios documentos relevantes para el análisis de la auditoría fueron aportados únicamente con ocasión de las respuestas a las observaciones comunicadas por la CGR o mediante alcances posteriores a los requerimientos inicialmente formulados, incluyendo soportes de análisis del mercado, antecedentes de radicación, designaciones de supervisión, informes de

seguimiento, documentos relacionados con la contrapartida y versiones definitivas de documentos utilizados durante la estructuración y ejecución de las actuaciones revisadas.

Finalmente, se evidenciaron deficiencias en la gestión documental de INNpulsa Colombia y de su aliado CAPS, toda vez que varios documentos principales no hacían referencia expresa a los anexos, soportes o documentos complementarios que hacían parte integral de estos, dificultando la trazabilidad, verificación y comprensión de los antecedentes que soportaron las actuaciones adelantadas y limitando la integridad documental de los expedientes revisados.

Ahora bien, respecto de FONTUR, La situación observada se evidenció inicialmente a partir de la solicitud de información efectuada por la Auditoría Financiera a FONTUR mediante radicado 2026EE0038584 del 24 de febrero de 2026, en la cual se requirió la carpeta precontractual y contractual del proyecto FNTP-2025-285. En respuesta, mediante radicado 2026ER0051514 del 3 de marzo de 2026, FONTUR remitió la ficha de presentación del proyecto, las actas de aprobación, los informes de supervisión de la Oferta Mercantil y los documentos contractuales asociados a esta.

Posteriormente, en el marco de la presente auditoría, fue necesario efectuar requerimientos adicionales para obtener antecedentes relacionados con la formulación, evaluación, aprobación y seguimiento del proyecto. Durante la revisión se evidenció que algunos documentos relevantes asociados a ajustes efectuados al proyecto y a los antecedentes que soportaron su análisis y aprobación no fueron aportados inicialmente por FONTUR, siendo remitidos únicamente mediante radicado 2026ER0120547 del 25 de mayo de 2026, con posterioridad a la comunicación de la observación.
Lo anterior evidencia debilidades en la organización, conservación y disponibilidad de la documentación asociada a las actuaciones de evaluación, viabilización, aprobación y seguimiento del proyecto FNTP-2025-285, limitando la trazabilidad de los antecedentes que soportaron las decisiones adoptadas y reflejando falencias en la articulación e intercambio de información entre las entidades participantes del proyecto.

La situación observada se originó por deficiencias en los controles establecidos para la administración, trazabilidad e intercambio de información entre el MinCIT, FONTUR e INNpulsa Colombia, así como por la falta de mecanismos que aseguraran la conformación y actualización integral de los expedientes asociados a las actuaciones desarrolladas por cada entidad dentro del proyecto FNTP-2025-285.

Adicionalmente, se evidenció una aplicación insuficiente de los procedimientos de gestión documental y de los controles orientados a verificar la integridad, consistencia y disponibilidad de la información institucional, lo que dio lugar a diferencias entre versiones documentales, ausencia de soportes relevantes y suministro incompleto o tardío de información requerida por la CGR durante el ejercicio de control fiscal.

Las situaciones identificadas limitan la posibilidad de verificar de manera oportuna y completa los antecedentes que soportaron las decisiones adoptadas durante su formulación, evaluación, aprobación, seguimiento y ejecución.

Así mismo, la entrega tardía de documentos relevantes, las inconsistencias entre versiones documentales y la entrega incompleta de información generaron reprocesos durante el desarrollo

de la auditoría, dificultando el ejercicio oportuno y eficiente del control fiscal por parte de la CGR y requiriendo la realización de requerimientos adicionales, reiteraciones y mesas de entendimiento para reconstruir la trazabilidad de las actuaciones auditadas.

Las limitaciones identificadas respecto de la documentación asociada al proyecto FNTP-2025-285 dificultaron la reconstrucción integral de los antecedentes analizados durante la auditoría, situación que podría constituir una vulneración de los deberes funcionales relacionados con la gestión documental, la custodia de la información pública y la colaboración con los organismos de control.

Adicionalmente, durante el desarrollo de la auditoría información relevante para el análisis del proyecto FNTP-2025-285 no fue suministrada de manera completa en las respuestas iniciales a requerimientos expresos formulados por la CGR, siendo necesario efectuar reiteraciones, solicitudes complementarias y validaciones posteriores para acceder a antecedentes relevantes asociados a la planeación, estructuración y ejecución del proyecto que evidencian un posible incumplimiento de los deberes relacionados con la organización, conservación, custodia y suministro oportuno de la información institucional requerida por los organismos de control.

Así mismo, la entrega incompleta, inconsistente o posterior de información durante el proceso auditor podría constituir incumplimiento de los compromisos asumidos en la carta de salvaguarda suscrita por las entidades auditadas, razón por la cual se solicitará la evaluación de la procedencia del correspondiente Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 al 104 de la Ley 42 de 1993.

Respuesta del MinCIT:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0131907 del 09 de junio de 2026.

"(…) Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, según la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no conserva un expediente completo e íntegro del proyecto FNTP-2025-285 y que dicha situación limita la trazabilidad de las actuaciones adelantadas y refleja deficiencias en la articulación, coordinación e intercambio de información entre el MinCIT, FONTUR e INNpulsa Colombia, resulta necesario precisar que dicha conclusión parte de una interpretación que no corresponde a la distribución de competencias prevista en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR.

En efecto, el procedimiento definido por dicho Manual no contempla la existencia de un único expediente documental que deba reposar de manera idéntica en todas las entidades que participan en el ciclo del proyecto. Por el contrario, el modelo previsto por FONTUR asigna responsabilidades diferenciadas a cada actor interviniente, razón por la cual la documentación generada, recibida y conservada por cada entidad responde a las actuaciones que le corresponde adelantar dentro del procedimiento.

Así, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le corresponde actuar como proponente de la iniciativa, participando principalmente en las etapas de formulación y radicación del proyecto. En desarrollo de dicho rol, la Entidad presenta la iniciativa, aporta la ficha de proyecto y los documentos requeridos para su postulación ante FONTUR.

Por su parte, una vez radicado el proyecto, corresponde a FONTUR adelantar las etapas de verificación, formulación, evaluación de viabilidad y estructuración del proyecto, así como la emisión de los correspondientes conceptos técnicos, jurídicos, administrativos y presupuestales. Posteriormente, los proyectos que obtienen viabilidad son sometidos a priorización por parte del Comité Interno de Proyectos y, una vez priorizados, son presentados al Comité Directivo del P.A. FONTUR para su aprobación.

En el marco de dicho procedimiento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejerce la Secretaría Técnica tanto del Comité Interno de Proyectos como del Comité Directivo. Para el desarrollo de estas instancias, FONTUR remite al Ministerio la documentación soporte correspondiente, incluyendo la ficha de presentación del proyecto en formato Excel y PDF, las viabilidades técnica, jurídica y presupuestal, así como los demás documentos requeridos para la deliberación y toma de decisiones. Esta documentación reposa en el expediente institucional del Ministerio y corresponde, precisamente, a parte de la información suministrada a la Contraloría General de la República durante el proceso auditor.

De igual manera, INNpulsa Colombia en articulación con el MinCIT, intervino en actuaciones posteriores asociadas a la estructuración técnica y ejecución de instrumentos derivados del proyecto, razón por la cual también generó y conservó documentación relacionada con dichas actuaciones.

En consecuencia, la naturaleza misma del procedimiento determina que cada entidad conserve documentación diferente, asociada a las funciones que le fueron asignadas. Por ello, no resulta jurídicamente válido concluir que la existencia de documentos en los expedientes de FONTUR o INNpulsa que no reposen en los archivos del Ministerio implique, por sí sola, una falta de integridad documental o una deficiencia en la conservación de la información.

Por el contrario, las diferencias identificadas entre los expedientes institucionales responden a las actuaciones que cada entidad desarrolla dentro del procedimiento previsto en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR. En efecto, mientras el Ministerio participa en calidad de proponente de la iniciativa y conserva la documentación asociada a las actuaciones que reposan bajo su administración, FONTUR adelanta las etapas de verificación, formulación, viabilidad, priorización y aprobación del proyecto, generando y administrando documentación propia de dichas actuaciones. En consecuencia, la existencia de documentos que reposan en los archivos de una de las entidades participantes no implica necesariamente que estos deban encontrarse incorporados de manera idéntica en los expedientes administrados por las demás entidades que intervienen en el trámite.

Bajo este entendido, la circunstancia advertida por la Contraloría corresponde a la existencia de expedientes institucionales con alcances documentales distintos, derivados de las funciones desarrolladas por cada entidad, y no a la inexistencia, pérdida u omisión en la conservación de información por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Ahora bien, en cuanto a la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo durante el proceso auditor, resulta necesario precisar el alcance de la documentación que, de conformidad con el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR, integra cada una de las etapas del trámite de los proyectos.

En relación con la presentación de proyectos, el Capítulo I, numeral 4 "Requisitos Generales para la Presentación de Proyectos" del Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR establece los requisitos documentales aplicables para la radicación de las iniciativas ante dicho patrimonio autónomo. Así mismo, el Manual dispone que las cotizaciones destinadas a soportar los valores incorporados en el presupuesto del proyecto constituyen un requisito opcional para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por su parte, el Capítulo II, numeral 1 "Radicación del proyecto o de la iniciativa", dispone que los proyectos serán radicados ante el Fondo Nacional de Turismo – FONTUR con los requisitos establecidos en dicho Manual.

En atención al requerimiento formulado por la Contraloría General de la República mediante radicado 2026EE0072464, el Ministerio remitió la documentación correspondiente a la etapa de presentación y radicación del proyecto FNTP-2025-285, así como los documentos asociados a las etapas posteriores que reposaban en su expediente institucional, incluyendo las viabilidades emitidas por FONTUR y las actuaciones surtidas ante el Comité Interno y el Comité Directivo. Lo anterior corresponde a la documentación relacionada en la respuesta radicada bajo el número 2026ER0084966 del 15 de abril de 2026.

Ahora bien, el Capítulo II, numeral 3 "Formulación y viabilidad de proyectos o iniciativas" establece una etapa posterior a la radicación del proyecto, orientada a su análisis, estructuración y obtención de las respectivas viabilidades. En consecuencia, el Manual distingue claramente entre la documentación asociada a la presentación y radicación de la iniciativa y aquella que se genera durante la etapa de formulación y viabilidad.

En este contexto, la documentación a la que hace referencia la observación, asociada al correo electrónico del 2 de octubre de 2025, corresponde a actuaciones desarrolladas dentro de la etapa de viabilidad jurídica prevista en el Manual. Así mismo, en el contenido del correo se indica expresamente que la documentación se remitía atendiendo indicaciones impartidas por FONTUR, circunstancia que evidencia que dicha información hacía parte de las actividades de coordinación y emisión de viabilidades dentro del trámite del proyecto.

La existencia de articulación e intercambio de información entre MinCIT, FONTUR e INNpulsa Colombia se encuentra igualmente acreditada en el documento denominado "Formato Proceso de Calificación Legal de Proyectos Presentados a FONTUR – Proyecto FNTP-2025-285", emitido por la Dirección de Estructuración Precontractual y ordenador del gasto, que en su momento era el director de Gestión Contractual y Gerente General en encargo de FONTUR el 5 de octubre de 2025. En la sección "Comentarios de la evaluación", se dejó constancia expresa de que la solicitud de viabilidad jurídica fue analizada con fundamento en el correo electrónico del 2 de octubre de 2025, la solicitud de alcance del 3 de octubre de 2025 y el correo electrónico del 5 de octubre de 2025, remitidos por la Dirección de Competitividad del Patrimonio Autónomo FONTUR. Así mismo, en dicho documento FONTUR concluyó que el proyecto era jurídicamente viable y emitió concepto favorable. (Anexo 5).

Lo anterior evidencia que la información asociada a dichos intercambios documentales fue efectivamente conocida, analizada e incorporada dentro del proceso de evaluación del proyecto, sirviendo de soporte para la emisión de la correspondiente viabilidad jurídica.

Por tal razón, su existencia no desvirtúa que el Ministerio hubiera suministrado la documentación correspondiente a la etapa de presentación y radicación del proyecto, ni permite concluir que el expediente institucional remitido en respuesta al requerimiento de auditoría careciera de integridad respecto de las actuaciones que reposaban bajo su administración.

En consecuencia, la circunstancia advertida por la Contraloría debe analizarse a la luz de la naturaleza técnica e interinstitucional del proceso de formulación y viabilidad, en el cual intervienen diversos actores y se generan distintos documentos de soporte para la construcción de las respectivas viabilidades, sin que ello implique que dichos documentos deban reposar de manera idéntica en los expedientes institucionales de cada una de las entidades participantes.

Finalmente, debe resaltarse que desde la respuesta suministrada mediante radicado 2026ER0084966 del 15 de abril de 2026, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo puso en conocimiento de la Contraloría General de la República el contexto procedimental del proyecto FNTP-2025-285, el alcance de su participación dentro del trámite previsto en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR y la documentación que reposaba en sus archivos institucionales.

En dicha oportunidad, la Entidad explicó que su intervención se desarrollaba en calidad de proponente de la iniciativa, participando en su formulación y radicación ante FONTUR. Así mismo, precisó que, una vez radicado el proyecto, correspondía al P.A. FONTUR adelantar la etapa de formulación y viabilidad, incluyendo la estructuración técnica de la iniciativa y la emisión de las correspondientes viabilidades técnicas, jurídicas, administrativas y presupuestales. Posteriormente, los proyectos que obtienen viabilidad son objeto de priorización a través del Comité Interno de Proyectos del P.A. FONTUR y, una vez priorizados, son presentados a consideración del Comité Directivo del P.A. FONTUR para su aprobación donde el Ministerio obra como secretario de estas instancias. De igual manera, informó que la documentación aportada correspondía a las etapas de Radicación, Viabilidades, Comité Interno y Comité Directivo, indicando expresamente los anexos remitidos para atender el requerimiento efectuado por el órgano de control.

Así las cosas, es importante destacar que la actuación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se desarrolló en observancia de los principios de integridad, veracidad, completitud y oportunidad que orientan la suscripción de la Carta de Salvaguarda. En efecto, la Entidad atendió el requerimiento formulado por la Contraloría General de la República mediante la entrega de la documentación que reposaba en su expediente institucional para el proyecto FNTP-2025-285, acompañada de la explicación correspondiente sobre las competencias de las entidades intervinientes, las etapas del procedimiento y el alcance de la información remitida.

Bajo estas consideraciones, se estima que los hechos objeto de observación no desvirtúan el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio en el marco de la Carta de Salvaguarda, toda vez que la información suministrada fue consistente con la documentación obrante en sus archivos institucionales y con las actuaciones desarrolladas por la Entidad dentro de sus competencias. En consecuencia, no se evidencian elementos que permitan sustentar la presunta incidencia disciplinaria ni aquellos que servirían de fundamento para la solicitud de apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal derivado de los hechos objeto de observación.

Por las razones expuestas, se solicita respetuosamente desvirtuar la observación formulada respecto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y retirar las incidencias derivadas de la misma (…)".

Análisis de respuesta del MinCIT:

Los argumentos presentados por el MinCIT fueron analizados integralmente y se consideran procedentes en lo relacionado con la distribución de competencias prevista en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR. En efecto, la CGR reconoce que el procedimiento no contempla la existencia de un expediente único e idéntico para todas las entidades participantes y que la documentación conservada por cada una de ellas responde a las actuaciones desarrolladas dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En atención a lo anterior, la observación fue ajustada para precisar que las situaciones identificadas no se refieren a la inexistencia de un expediente integral del proyecto en cabeza de cada entidad, sino a deficiencias en la disponibilidad, trazabilidad y suministro de la documentación asociada a las actuaciones desarrolladas por el MinCIT, FONTUR e INNpulsa Colombia dentro de sus respectivos ámbitos funcionales.
No obstante, los argumentos expuestos no desvirtúan totalmente la observación. Durante el proceso auditor se evidenció que documentación relacionada con actuaciones en las que participó el Ministerio, particularmente respecto de los ajustes efectuados al proyecto y de los antecedentes remitidos para su análisis y trámite, no fue aportada inicialmente en respuesta a los requerimientos efectuados por la CGR. Tal situación se evidenció, entre otros aspectos, respecto de la documentación asociada al correo electrónico del 2 de octubre de 2025, mediante el cual fueron remitidos ajustes al proyecto para su evaluación.

Si bien el Ministerio señala que dicha documentación se encontraba asociada a la etapa de viabilidad jurídica adelantada por FONTUR, lo cierto es que los documentos fueron tramitados a través del MinCIT y guardaban relación con actuaciones en las que la entidad tuvo participación. Por ello, independientemente de la distribución de competencias existente entre las entidades intervinientes, la documentación resultaba relevante para la reconstrucción integral de los hechos auditados y para la comprensión de los antecedentes que soportaron el trámite del proyecto.

En consecuencia, la CGR acoge parcialmente los argumentos presentados por el MinCIT y se ajusta el alcance de la observación en lo relacionado con la responsabilidad documental de cada participante. No obstante, se mantiene el hallazgo respecto de las deficiencias identificadas en la disponibilidad, trazabilidad y suministro oportuno de información relacionada con actuaciones específicas del trámite del proyecto FNTP-2025-285 que resultaban relevantes para el desarrollo del proceso auditor.

Respuesta de INNpulsa:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0132044 del 09 de junio de 2026.

"(…) Al respecto, es importante precisar que INNpulsa Colombia dentro del marco del ejercicio auditor que se llevó a cabo actuó con la debida diligencia, transparencia y comunicación que se requirió durante la auditoría. En tal sentido, el actuar del patrimonio autónomo siempre ha estado enrutado a contribuir al ejercicio de fiscalización a cargo de la Contraloría General de la República

colocando a disposición el acceso de la información en todo momento en conjunto con el recurso humano necesario para el entendimiento de cada una de las inquietudes presentadas por el equipo auditor.

En línea con lo anterior, desde ya es importante enfatizar, que ninguno de los colaboradores que participaron en el levantamiento, consolidación y revisión de la información actuaron con dolo o intención de inducir a error, pues de haberse configurado tal situación el equipo designado para adelantar la auditoria de cumplimiento intersectorial no hubiera realizado su ejercicio conforme al objetivo de la auditoría definido.

Ahora bien, con relación a las situaciones detalladas en la observación objeto de la presente comunicación y previo a proceder a exponer los argumentos es trascendental tener en cuenta tanto el volumen de información requerido durante el ejercicio auditor, el cual, ascendió a la entrega aproximada de más de 38.800 documentos soporte como el hecho de que las áreas que intervienen en la atención de la auditoría, realizan de manera paralela y concomitante el cumplimiento de las demás funciones, responsabilidades y requerimientos propios de cada una, lo que requiere un esfuerzo y compromiso adicional por parte de los líderes y colaboradores responsables de brindar la información.

Sin embargo y pese a las situaciones presentadas en el cargue de la información, se reitera al equipo auditor la constante disposición de las áreas de Fiducoldex, como de las áreas encargadas de la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, para poner a disposición del equipo auditor designado toda la integridad de la información como la total voluntad para aclarar las dudas e inquietudes que se iba presentado.

I. CUMPLIMIENTO OPORTUNO Y SUSTANCIAL DEL DEBER DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

De acuerdo con la validación e información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, es importante precisar que, contrario a lo reprochado por el equipo auditor de la Contraloría, se observa que este Patrimonio Autónomo atendió la totalidad de los requerimientos del ente de control, nos solo cumpliendo con los términos concedidos, mediante las respuestas y los alcances sucesivos, sino que fueron aportados los soportes documentales correspondientes e idóneos que respondían y respaldaban cada uno de los procesos, procedimientos, manuales y normatividad aplicable al Patrimonio Autónomo en el marco de su misionalidad.

Como se observa en la comunicación de observación en la que la Contraloría reconoce que: "la comunicación de observaciones de auditoría incluye una interacción permanente con el equipo auditor"; los alcances aportados y las reuniones atendidas para aclarar las inquietudes del equipo auditor constituyen esa expresión natural de esa dinámica de contradicción y complementación, y no de ocultamiento o renuencia.

(…)

Como se evidencia en la relación precedente, cada requerimiento fue respondido cumpliendo el plazo establecido por el Ente de Control. La remisión de los documentos requeridos en los alcances posteriores obedeció a la formulación escalonada de las solicitudes por parte del equipo

auditor y a la necesidad de articular información proveniente de diversas áreas al interior del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, sin que ello se configure como entrega tardía, con fines de obstrucción al ejercicio auditor u ocultamiento de información.

Así mismo, es importante indicar al equipo auditor que, con la respuesta al requerimiento 2026EE0070144 indicado previamente, fueron cargados en la carpeta dispuesta para el efecto, 249 anexos, lo que demuestra la volumetría de la documentación requerida para atender a completitud el requerimiento.

II. LA PROPUESTA DE CAPS

De acuerdo con la validación e información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, respecto a los reparos del equipo auditor, por la documentación remitida en atención al requerimiento con radicado No. 2026EE0070144, con oficio de respuesta 2026-2-004801 del 13 de abril de 2025, relacionada con la Propuesta presentada por la Corporación Acción y Progreso Sostenible (CAPS) sin fecha, es importante indicar que por error formal involuntario se remitió una versión preliminar de la propuesta presentada por CAPS. No obstante, dicho documento correspondió a un insumo de trabajo utilizado durante la fase de estructuración del proyecto, sin embargo, como fue aclarado en respuesta a la observación con radicado 2026EE0101785 de fecha del 25 de mayo de 2026, se adjuntó la propuesta final con fecha del 17 de diciembre de 2025, documento que corresponde con lo establecido en el Convenio de Cooperación No. NPA-065-2025 y que hace parte integral del mismo, documento oficial contenido en el Gestor Documental Progesdoc.

Con ocasión del correo remitido por el aliado CAPS el 16 de diciembre de 2025, se aclara que este obedeció al ejercicio contractual propio de la estructuración del Convenio. No obstante, al advertirse que el presupuesto contemplado por la Entidad incluía mil millones de pesos ($1.000.000.000) que correspondían a la interventoría del convenio y no a la ejecución del mismo, se procedió a ajustar la justificación de la necesidad, el convenio y los documentos soporte, cada uno por el autor responsable según su rol, con fecha de emisión del 17 de diciembre de 2025. Los documentos definitivos así ajustados guardan plena coherencia entre sí, los cuales hacen parte del expediente contractual y los cuales fueron puestos a disposición del equipo auditor mediante comunicación de respuesta del 27 de mayo de 2026 (alcance radicado 2026ER0121913 de la misma fecha), la ratificación íntegra de la propuesta técnica y económica del 17 de diciembre de 2025 y la certificación de su fecha y medio de envío.

Al respecto, y en atención al error formal involuntario evidenciado de manera inmediata el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia en ejercicio de un actuar transparente y diligente puso de presente ante el equipo auditor el 3 de junio de 2026 (como se informa en la observación) que la propuesta entregada al equipo auditor correspondía a una versión preliminar, y que la versión definitiva del documento es la fechada del 17 de diciembre de 2025. Lo anterior, permite descartar un actuar doloso por parte de INNpulsa Colombia y si por el contrario se evidencia una conducta transparente y cooperante para el adecuado ejercicio auditor que se adelantó al patrimonio autónomo.

De igual forma, de manera expresa por este Patrimonio Autónomo se informó la situación en las respuestas previas de la misma Auditoría de Cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, radicadas ante esa Contraloría: (i) respuesta a la observación COH_3316_2026-1-

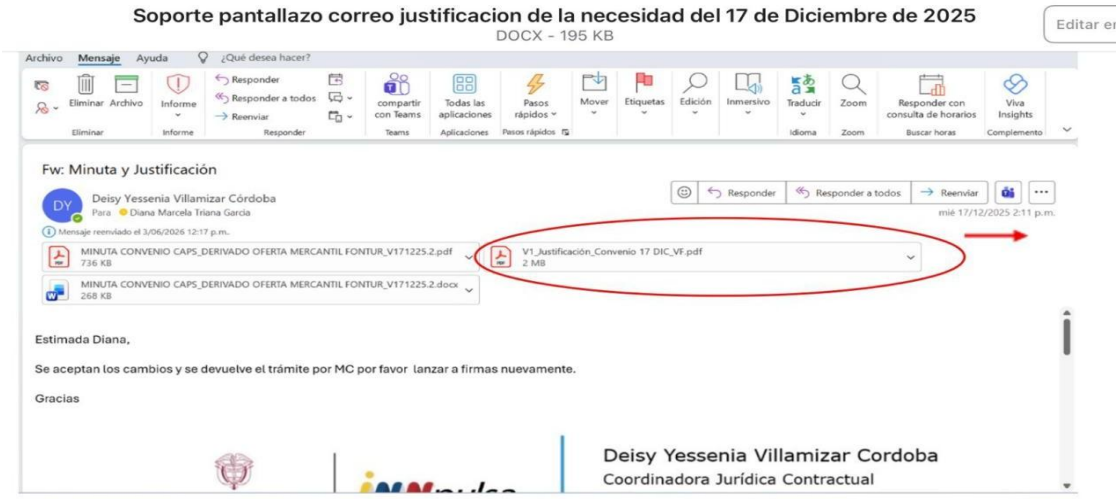
AU-CU, radicado FIDUCOLDEX No. 2026-2-007038 del 26 de mayo de 2026; y (ii) respuesta a la observación COH_4495_2026-1-AU-CU, radicado FIDUCOLDEX No. 2026-2-007529 del 3 de junio de 2026.

En la primera de ellas, se precisó textualmente que «por un error involuntario el documento remitido inicialmente no corresponde a la versión final que soporta la suscripción del convenio» y que «esta situación obedeció a una inconsistencia de carácter documental en la selección del archivo aportado en el marco de la auditoría». Igualmente, se precisó, frente al alcance económico de la diferencia, que «se remitió una versión preliminar de la propuesta presentada por CAPS […] en el cual se contemplaba un valor total de $128.083.043.046», y que «en el proceso de consolidación y definición de la estructura financiera definitiva del convenio, se precisó que los recursos por valor de mil millones de pesos ($1.000.000.000), asignados al proyecto mediante la Resolución No. 1951 de 2025, estaban destinados a financiar la interventoría y no hacían parte de los recursos objeto de ejecución por parte del aliado, razón por la cual fueron excluidos del valor final pactado en el convenio». Lo anterior se acredita con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 363 del 16 de diciembre de 2025, en el que el rubro de interventoría aparece desagregado de manera independiente bajo la imputación 110012070180002.

En el mismo sentido, se dejó constancia de que «el contenido del convenio refleja fielmente dicha propuesta final, en la que, siguiendo la misma metodología descrita, se estableció un rango porcentual entre el 70% y el 86% destinado a la compra de estímulos e incentivos, así como un porcentaje restante entre el 30% y el 14% orientado a la instalación técnica especificada», tratándose de una diferencia exclusivamente en el soporte documental inicialmente aportado en la auditoría. Es decir, metodológicamente la propuesta mantenía la misma estructura de acuerdo con el alcance del objeto, fases y actividades; la diferencia recayó en la versión del archivo, reiterando que las mismas, responden integralmente a lo previsto en el marco del convenio.

En consecuencia, la diferencia entre versiones constituye una inconsistencia exclusivamente documental, plenamente aclarada y soportada, que no comporta inexactitud ni afectación material alguna u ocultamiento de información o entorpecimiento en el ejercicio de la auditoria, pues el documento.

III. EL DOCUMENTO DE JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD PARA EL CONVENIO NPA065-2025:



De acuerdo con la validación e información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, frente al reproche relacionado con la justificación de la necesidad

del Convenio, en el cual, se indicó, se habría elaborado con fundamento en una versión preliminar del documento, tal conclusión parte de una inconsistencia meramente formal, derivada de un error de digitación en la fecha consignada en el documento de justificación de la necesidad, sin que tal situación se reitera conlleve a la configuración de un actuar contrario a las disposiciones internas o externas que rigen al patrimonio autónomo.

Al respecto, como se acredita mediante el Anexo denominado "[Soporte – Pantallazo del correo de justificación de la necesidad del 17 de diciembre de 2025]", dicho documento fue efectivamente elaborado y remitido el 17 de diciembre de 2025, fecha que corresponde a la realidad documental y que puede verificarse en el expediente contractual cargado en el Gestor Documental Progesdoc, así mismo en el trámite precontractual de MisContratos. Así se evidencia en la imagen del pantallazo que se inserta a continuación, correspondiente al correo electrónico del 17 de diciembre de 2025, enviado por la Coordinadora Jurídico-Contractual a la abogada estructuradora de Fiducoldex.

Las observaciones formuladas por el equipo auditor de la Contraloría sobre el documento de justificación de la necesidad se contraen, en su totalidad, a tres errores de digitación que no afectan la sustancia del Convenio, pues si bien se presentaron aspectos formales involuntarios relacionados con las fechas de las propuestas de CAPS y el número de beneficiarios no es menos cierto que, el componente sustancial que es el resorte para la estructuración del Convenio se mantuvo en su integridad. En consecuencia, no existió una versión preliminar que hubiese servido de fundamento para la estructuración del convenio, ni se presentó modificación, actualización o ajuste posterior de los soportes que sustentaron la necesidad contractual. La diferencia advertida obedece exclusivamente a tres errores formales involuntarios de digitación como se ha indicado líneas precedentes, circunstancia que no afecta el contenido, la validez, la coherencia ni la integridad de los soportes que reposan en el expediente contractual.

Por lo anterior, no se configura afectación alguna a la consistencia ni a la trazabilidad documental del proceso contractual, toda vez que existe plena correspondencia entre los documentos que

integran el expediente, su fecha real de elaboración (no la consignada en ellos) y los antecedentes que soportaron la necesidad y la estructuración del convenio, lo cual puede corroborarse mediante la revisión de los registros y documentos oficiales contenidos en Mis Contratos y en Progesdoc.

IV. OFERTA MERCANTIL 039-2025 (NUMERACIÓN INTERNA DEL P.A. INNPULSA COLOMBIA) CORRESPONDE A LA MISMA OFERTA MERCANTIL FNTP-2025-285 (NUMERACIÓN INTERNA DE FONTUR): EXISTENCIA DE SOPORTES Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo con la validación e información suministrada por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, con respecto a la Oferta Mercantil FNTP-2025-285, la Contraloría menciona la presunta inexistencia, incompletitud o entrega extemporánea de documentos, es preciso señalar que la documentación requerida por el equipo auditor si existía y se encontraba relacionada en las dependencias técnicas y operativas responsables de la estructuración del proyecto. En este sentido debe diferenciarse el expediente jurídico contractual y los archivos de gestión administrados por las áreas técnicas, en los cuales reposan documentos metodológicos, cotizaciones, presentaciones de las sesiones de trabajo en los relacionamientos profesionales, y múltiples versiones ajustadas de los proyectos y demás antecedentes propios de la gestión misional técnica.

Aclarado lo anterior, es importante precisar que la entrega progresiva de la información obedeció a la dinámica misma de los requerimientos solicitados por el equipo auditor asignado de la Contraloría General de la Nación y a la necesidad de identificar, recopilar y consolidar documentación proveniente de las diferentes dependencias, que para la solicitud puntual de los estudios de mercado y de estructuración correspondían con el área técnica misional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia.

Es importante resaltar que, los documentos fueron aportados de acuerdo con las solicitudes que iba realizando el equipo auditor, en el marco de la Auditoria de Cumplimiento a la Política de Reindustrialización y conforme al entendimiento que se tuvo de cada uno, permitiendo su análisis y evaluación. Por tal motivo, la documentación aportada durante el proceso auditor solicitada mediante comunicación 2026EE0101785 permite verificar la justificación de las actividades, los valores de referencia considerados y la coherencia de los recursos proyectados, desvirtuando la existencia de una falta de soporte técnico que hubiera comprometido la planeación o viabilidad de la iniciativa más aun cuando la información se encontraba en los archivos de gestión que conforman el ciclo documental del proyecto, situación que es coherente en la formulación, construcción y perfeccionamiento del instrumento asociado a la oferta mercantil FNTP-2025-285.

En línea con lo anterior, se precisa que tal y como se indicó previamente los documentos soporte de la Oferta Mercantil FNTP-2025-285, requeridos y gestionados por el área técnica del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, fueron entregados al equipo auditor de la Contraloría, (en la respuesta se relaciona la tabla con la descripción de cada uno de las solicitudes).

(…)

Como se observa, los documentos soporte de la oferta mercantil FNTP-2025-285, fueron entregados al ente de control, conforme a cada una de las solicitudes, alcances y/o aclaraciones

requeridas Adicionalmente, se reitera al equipo auditor, que la presentación del proyecto "Sostenibilidad para MiPymes de Turismo – Gestión ambiental" radicado por el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia ante el Ministerio de Comercio Industria y Turismo el 2 de octubre de 2025 se da por una decisión de Gerencia General (Ver Carpeta del oficio de respuesta de Fiducoldex 2026-2-007038 del 26/05/2026, Anexos INNpulsa Colombia/Anexos punto 1/ Punto 1

Carpeta Anexo 1 Radicación a MINCIT propuesta INNPULSA), que responde a la solicitud realizada al equipo técnico de identificar iniciativas estratégicas con potencial de alto impacto para su implementación en el sector empresarial que permitieran contribuir a la implementación de la política pública, al tiempo que generara efectos positivos sobre la matriz productiva del sector mediante la reducción de costos operativos y la mitigación de impactos ambientales negativos.

Con base en lo anterior, el equipo técnico de la Gerencia Sectorial del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (En liquidación), hoy la Subgerencia de Competitividad Sostenible y Territorial del Patrimonio Autónomo INNpulsa recopiló y analizó información proveniente de fuentes técnicas especializadas, experiencias institucionales previas, referentes sectoriales, espacios de articulación con expertos, consultas de mercado y ejercicios de validación técnica y financiera con el propósito de estructurar el proyecto y estimar de manera razonable los costos asociados a las líneas de intervención propuestas; de dichas sesiones de trabajo se identificó entre otras la posible implementación de proyectos fotovoltaicos Off-Grid con potencias de 3,55Kw hasta 7,4 Kw, sistemas solares térmicos, sistema de tratamiento de aguas residuales. De manera complementaria se validaron otras cotizaciones como una planta de tratamiento de aguas residuales y verificación de sistemas solares Off y On-grid para confirmar un valor de referencia máximo de los proyectos de gestión a implementar en la Oferta Mercantil del proyecto FNTP-2025-285.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en la etapa de formulación de proyectos el equipo técnico realizó diversas actividades (reuniones, solicitud de cotizaciones, revisión de ejecución de proyectos anteriores, entre otras) que le permitieron contar con estimaciones razonables para determinar la viabilidad técnica y financiera del proyecto; sin embargo, era necesario ,de manera posterior a la aprobación, corroborar con cotizaciones complementarias los precios del mercado, especialmente para los sistemas fotovoltaicos On-grid y Off-grid, teniendo en cuenta que los valores inicialmente contemplados podían fluctúar debido al cambio del precio del dólar, al ser implementos que podrían requerir importación; es por esto que se encuentra en el expediente documental la cotización con fecha del 29 de octubre de la empresa Novatrónica, ya que complementa la referencia de información financiera para los proyectos que son identificados de mayor cuantía y que pueden tener fluctuaciones en el precio.

Una vez reiterado lo descrito anteriormente, no es procedente concluir que la Oferta Mercantil del proyecto FNTP-2025-285 presuntamente careciera de soportes técnicos, trazabilidad o antecedentes documentales que sustentaran su estructuración y aprobación, comoquiera que, durante el proceso de auditoría se aportó la documentación requerida, evidenciándose que los insumos técnicos, presupuestales y metodológicos utilizados para la formulación del proyecto existen con anterioridad a su presentación y se encuentran en los archivos de las áreas técnicas responsables.

En tal sentido, la posterior consolidación y remisión de algunos documentos en el marco de los

requerimientos efectuados por la Contraloría obedeció a la distribución funcional de la información entre diferentes dependencias y no a la inexistencia de soporte, reiterando lo indicado en líneas iniciales de esta comunicación que las áreas que intervienen en la atención de la auditoría, realizan de manera paralela y concomitante el cumplimiento de las demás funciones, responsabilidades y requerimientos propios de cada una, lo que requiere un esfuerzo y compromiso adicional por parte de los líderes y colaboradores responsables de brindar la información.

En tal sentido, el expediente contractual cuenta con versiones finales de los trámites legales y anexos que son requeridos para los procesos de legalización, de acuerdo con los procedimientos del patrimonio; sin embargo, la información técnica detallada como cotizaciones o información complementaria, hace parte del expediente del equipo técnico que soportó la formulación del proyecto.

No obstante lo anterior, si bien dentro del ejercicio de estructuración contractual se cargó la propuesta objeto de reproche, a través de MISCONTRATOS (Herramienta de gestión y seguimiento de flujo de trámite), se indica al equipo auditor que, conforme a las situaciones presentadas, desde el Patrimonio Autónomo se han adoptado las medidas necesarias para subsanar y mitigar tal situación, precisando que el expediente contractual guarda su total integridad a través de la plataforma dispuesta para tal efecto,

V. ACTAS DE SEGUIMIENTO EJECUCION CONVENIO NPA-065-2025

Con relación a las actas de reunión entre el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y CAPS, la Unidad Misional del Patrimonio aclara que las actas indicadas por el equipo auditor (con fechas 26 de diciembre de 2025, 22 de enero 2026 y 26 de febrero 2026), corresponden a los comités de seguimiento mensual realizados en el marco del Convenio, en los cuales se efectuó la revisión y seguimiento al cumplimiento de la contrapartida a cargo del aliado. En este sentido, dichos documentos evidencian el desarrollo de las actividades de monitoreo y control previstas, dando cumplimiento a las obligaciones de seguimiento establecidas contractualmente, así:

"CLÁUSULA QUINTA – APORTES DE LAS PARTES (...) 5.2 EL ALIADO

(...) PARÁGRAFO SEGUNDO: El 100% de los recursos aportados por EL ALIADO en especie, desagregado en la propuesta entregada por EL ALIADO, serán ejecutados directamente por este, y los avances técnicos y financieros serán presentados en los comités técnicos mensuales que se desarrollarán en el presente convenio y en los informes trimestrales de avance de ejecución y serán aprobados por supervisor y/o interventor del Convenio."

Por otro lado, es el informe trimestral presentado por el operador CORPORACION ACCION Y PROGRESO SOSTENIBLE CAPS, el documento idóneo y pertinente llamado a soportar y evidenciar la ejecución del Convenio y la correspondiente ejecución de la contrapartida al período reportado.

VI IMPROCEDENCIA DE LA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y DEL ALCANCE SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO FISCAL

Sin perjuicio de las consideraciones fácticas, técnicas te expuestas, en particular, aquellas

relativas a la estructuración de la Oferta Mercantil 039-2025 del Proyecto FNTP285-2025 y el Convenio de Cooperación NPA-054-2025, la existencia de soportes de planeación, las versiones finales y definitivas y los errores formales involuntarios que fueron identificados, es pertinente realizar un análisis jurídico integral sobre la eventual configuración de los presupuestos de responsabilidad disciplinaria y la configuración de los elementos del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Este análisis se efectúa en el entendido de que las situaciones observadas por el ente de control deben valorarse no de manera aislada, sino en el contexto funcional, técnico, temporal y de integración propio del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia.

(…)

Precisado lo anterior y en contraste con la observación y calificación realizada por el equipo auditor, se reitera que el actuar del patrimonio autónomo INNpulsa Colombia, estuvo conforme, por cuanto atendió la totalidad de los requerimientos del ente de control, no solo cumpliendo con los términos concedidos, mediante las respuestas y los alcances sucesivos, sino que fueron aportados los soportes documentales correspondientes e idóneos que respondían y respaldaban cada uno de los procesos, procedimientos, manuales y normatividad aplicable al Patrimonio Autónomo en el marco de su misionalidad.

No obstante lo anterior, tal y como fue indicado previamente y expuesto en las respectivas comunicaciones de respuesta y mesas de trabajo, se presentó un error formal involuntario relacionado con la Propuesta Corporación Acción y Progreso Sostenible (CAPS) sin fecha, ya que se remitió una versión preliminar de la propuesta presentada por CAPS, la cual fue aclarada en respuesta a la observación con radicado 2026EE0101785 de fecha del 25 de mayo de 2026, se adjuntó la propuesta final con fecha del 17 de diciembre de 2025, documento que se corresponde con lo establecido en el Convenio de Cooperación No. NPA-065-2025 y que hace parte integral del mismo. Documento que, una vez identificado el error se procedió al respectivo cargue en las respectivas plataformas dispuestas por la Fiduciaria, adoptando de igual forma los mecanismos necesarios para evitar la ocurrencia de estas situaciones.

Por otro lado, respecto a los reproches del equipo auditor con relación a la justificación de la necesidad del convenio, se advirtió que, por un error de digitación en la fecha consignada en el documento de justificación de la necesidad, se dejó una fecha que no correspondía, dicho documento fue efectivamente elaborado y remitido el 17 de diciembre de 2025, fecha que corresponde a la realidad documental.

En atención a los errores de forma evidenciados, es importante resaltar que la situaciones con relación al suministro de información se presentaron entre otros, por la volumetría de la información que se manejó dentro del marco de la auditoría , , sin que estas situaciones se configuren con un actuar contrario a las disposiciones normativas o a la intención (dolo) de afectar o retrasar el ejercicio auditor, r , aunado a ello, los términos de respuesta para responder a los diferentes requerimientos del Contraloría en ocasiones se hacen cortos, para el acopio, la organización y la consolidación de toda la información y documentación requerida, resaltando que para tal efecto el mismo equipo que interviene en este ejercicio es el mismo equipo que continua con la operación diaria del patrimonio autónomo.

Evidenciadas los errores de formal involuntarios, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia en ejercicio de un actuar transparente y diligente, advirtió y puso de presente ante el equipo auditor la versión definitiva de la propuesta presentada por CAPS del 17 de diciembre de 2025, informando la inconsistencia presentada.

Al respecto, resulta importante indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal -consagrado en el artículo 228 de la Constitución- implica que las formas procesales y documentales tienen un carácter instrumental, de manera que no pueden impedir la efectividad de los derechos ni desvirtuar la realidad jurídica del negocio. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el procedimiento no debe constituirse en un obstáculo para la materialización del derecho sustancial (T-1306 de 2001)

En tal sentido, el artículo 228 de la Constitución, prevé que las formas no pueden erigirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, por lo que defectos meramente formales que no afectan la validez, claridad o trazabilidad del acto no deberían dar lugar a reproches disciplinarios. En consecuencia, las situaciones presentadas corresponden a un aspecto de carácter formal que no afecta la existencia, validez ni eficacia del acto. En el caso concreto, la información o veracidad del documento es plenamente determinable a partir de otros mecanismos de trazabilidad institucional como fue evidenciado al equipo auditor.

Así las cosas, conforme los argumentos expuestos a lo largo de esta comunicación, se evidencia por parte del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia que, pese a los errores formales involuntarios , desplegó una conducta ajustada a derecho, alejada de cualquier tipo disciplinario específico, en tanto las actuaciones propias de la ejecución de la Oferta Mercantil 039-2025 del Proyecto FNTP285-2025 y el Convenio de Cooperación NPA-054-2025, se desarrollaron dentro del marco funcional asignado, observándose en todo momento los deberes legales y reglamentarios, así como los procedimientos internos y contractuales aplicables.

En línea con lo anterior y efectuado el análisis de antijuridicidad sobre la situación en particular, la misma exige la afectación sustancial del deber funcional, lo cual, según la Corte Constitucional, no se configura cuando la conducta se orienta al cumplimiento de los fines del Estado y se desarrolla bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y soporte técnico. Se observa que, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia pese a los errores formales involuntarios indicados, enrutó su actuación tanto en el marco de la ejecución de la Oferta Mercantil como del Convenio suscrito con CAPS al cumplimiento de los objetivos del proyecto, dentro de un marco técnico y operativo válido, sin que se evidencie afectación al interés general ni al adecuado ejercicio de la función administrativa.

En lo que respecta al elemento de culpabilidad, tampoco se advierte la existencia de dolo o culpa, ya que como se indicó el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia una vez advirtió la ocurrencia de los errores, los comunicó al equipo auditor y entregó los soportes correspondientes, atendiendo las mesas de trabajo requeridas para aclarar las dudas e inquietudes que se presentaron.

(…)

Finalmente, frente al inicio del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, comunicado por el

equipo auditor de la Contraloría, nos permitimos recordar que, el mismo se rige por lo establecido en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), aun cuando el mismo es de naturaleza especial, debe propender por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal. Así las cosas, está llamado a acoger no solo los principios generales del Derecho Administrativo Sancionatorio Fiscal, sino los establecidos en el artículo 9 de la Ley 42 de 1993.

Respecto al principio de legalidad de las sanciones, el mismo hace referencia a que estas sólo proceden cuando han sido consagradas por una ley. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia C 135/16, respecto del principio de legalidad:

"Las finalidades que persigue el principio de legalidad son (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado".

Respecto al Principio de legalidad, este se manifiesta en la exigencia de descripción específica y precisa de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras. Por lo que, para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad se habrán de reunir tres elementos, a saber:

Primero, que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; segunda, que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; y tercera, que exista correlación entre la conducta y la sanción;

Precisado lo anterior, para el caso que nos ocupa, se observa que, las conductas sancionables estipuladas en artículo 101 de la Ley 42 de 1993, se circunscriben, a no rendir las cuentas o informes exigidos, no comparecer a las citaciones, no suministrar oportunamente la información solicitada o entorpecer el cabal cumplimiento de las funciones de las Contralorías. Como se observa con lo indicado previamente, en el presente caso no hubo negativa ni renuencia por parte del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia en entregar la información requerida por el equipo auditor, por el contrarío procedió a complementarla en el marco de la interacción permanente que se mantenía con el equipo auditor asignado por la Contraloría, por lo cual, las situaciones presentadas no se tipifican en una conducta lesiva con la intención de entorpecer las funciones a cargo de la Contraloría, pues durante toda la atención del equipo auditor se mantuvo la comunicación, transparencia y disposición documental y de recurso humano conforme a las capacidades del patrimonio autónomo.

Así las cosas, las circunstancias presentadas con la entrega de la información fueron desprovistos de toda intención de causar afectación o retrasar el proceso auditor, por el contrario, pueden resultar errores formales comunes cuando los términos de respuesta para responder a los diferentes requerimientos del Contraloría se hacen cortos, para el acopio, la organización y la consolidación de toda la información y documentación requerida, sin perder de vista que el

personal encargado de atender los mismos, de manera concomitante y paralela debían cumplir con las demás funciones, responsabilidades y requerimientos propios de cada área. Lo anterior, no puede equipararse en ningún caso a la configuración de una conducta típica, por cuanto como quedó demostrado este Patrimonio Autónomo atendió la totalidad de los requerimientos del equipo auditor, nos solo cumpliendo dentro con los términos concedidos, mediante las respuestas y los alcances sucesivos, sino que se fueron aportados los soportes documentales correspondientes e idóneos que respondían y respaldaban cada uno de los procesos, procedimientos, manuales y normatividad aplicable al Patrimonio Autónomo en el marco de su misionalidad.

Por su parte, las diferencias que observó el ente de control, entre las versiones de la propuesta correspondieron a documentos en fase de estructuración, plenamente aclarados y soportados, y no a un reporte de datos inexactos por parte del Patrimonio Autónomo, que pudiera llegar a configurar la ocurrencia de alguna de las conductas sancionables.

En el presente caso, las eventuales debilidades en la organización documental no revelan por si solas la intención de obstaculizar la labor de control fiscal del equipo auditor de la Contraloría. Por el contrario, el Patrimonio Autónomo mantuvo una conducta de colaboración permanente con el equipo auditor; teniendo en cuenta que la gestión contractual auditada correspondió a varios instrumentos contractuales intersectoriales enmarcados en un proceso de estructuración contractual tripartito complejo, que contó con la concurrencia de varias entidades (MinCIT, FONTUR e INNpulsa).

En consecuencia, no se acredita la configuración del elemento subjetivo de la culpabilidad necesario para estructurar una conducta sancionable, pues se reitera que el actuar del patrimonio autónomo siempre ha estado dentro del marco de sus funciones y principalmente las normas que lo regulan, realizando cada actuación de manera transparente y en pro de la misión para lo cual fue instado.

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente se solicita al equipo auditor de la Contraloría, desestimar la observación COH_4976_2026 junto con su calificación disciplinaria y PASF, por cuanto como se demostró el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, ha ejecutado sus actividades dentro del marco de su naturaleza jurídica, sus competencias y funciones, respetando su misión institucional sin que dentro del ejercicio propio de sus funciones existan pruebas o indicios válidos de la comisión de una falta bien sea por el incumplimiento de deberes, violación al régimen de prohibiciones, extralimitación de funciones, conforme a los argumentos expuestos en precedencia (…)".

Análisis de respuesta de INNpulsa:

Respecto de los argumentos presentados por INNpulsa Colombia, la entidad manifiesta que atendió oportunamente la totalidad de los requerimientos formulados por la CGR durante el desarrollo de la auditoría, indicando que las respuestas fueron suministradas dentro de los términos otorgados y complementadas mediante alcances sucesivos, reuniones y mesas de trabajo. Adicionalmente, señala que durante el ejercicio auditor fueron aportados aproximadamente 38.800 documentos y que la entrega progresiva de información obedeció a la necesidad de consolidar documentación proveniente de distintas dependencias y áreas técnicas.

La CGR considera procedente la aclaración efectuada respecto de la distribución funcional de la información entre expedientes contractuales y archivos de gestión administrados por las áreas técnicas. En tal sentido, se aclara que, la observación más allá de la existencia de un único expediente documental o en desconocer la organización interna de la información, la CGR se refiere a la disponibilidad, consistencia, trazabilidad y suministro de la documentación asociada a las actuaciones desarrolladas por INNpulsa Colombia dentro del ámbito de sus competencias.

No obstante, los argumentos expuestos no desvirtúan las situaciones identificadas durante la auditoría. La observación no se fundamenta en la inexistencia absoluta de la información ni en el incumplimiento de los términos de respuesta, sino en las dificultades evidenciadas para acceder de manera oportuna, consistente y trazable a los antecedentes que soportaron la formulación, estructuración, contratación y ejecución del proyecto auditado. En efecto, durante la auditoría fue necesario efectuar múltiples requerimientos, aclaraciones y validaciones para reconstruir integralmente dichos antecedentes.

Frente a la propuesta presentada por la Corporación Acción y Progreso Sostenible – CAPS, INNpulsa reconoce que inicialmente fue suministrada una versión preliminar y que posteriormente se aportó la versión definitiva fechada el 17 de diciembre de 2025, atribuyendo esta situación a un error involuntario en la selección del archivo remitido. Sin embargo, esta explicación no desvirtúa el hecho observado, pues confirma que la información inicialmente aportada no correspondía al documento definitivo que soportó la estructuración del convenio y que fue necesario realizar aclaraciones posteriores para determinar la versión efectivamente utilizada durante el proceso contractual.

De igual forma, INNpulsa señala que las diferencias identificadas en el documento de justificación de la necesidad obedecen a errores de digitación y que parte de la documentación observada reposaba en archivos de gestión administrados por las áreas técnicas. Sin perjuicio de las explicaciones suministradas, permanece acreditado que la información presentada durante la auditoría requirió validaciones y precisiones posteriores para establecer la correspondencia entre los documentos utilizados en la estructuración del convenio y aquellos aportados al equipo auditor.

Así mismo, INNpulsa expone que, para la formulación del proyecto se realizaron reuniones técnicas, validaciones financieras, consultas de mercado, análisis de experiencias previas y recopilación de cotizaciones que sustentaron la viabilidad técnica y financiera de la iniciativa. Estos argumentos constituyen una explicación sobre el proceso de estructuración del proyecto y permiten concluir que existían antecedentes técnicos asociados a su formulación; sin embargo, no controvierten las limitaciones identificadas durante la auditoría para acceder de manera completa y trazable a dichos soportes documentales.

En consecuencia, la CGR acoge parcialmente los argumentos relacionados con la organización documental interna y la distribución funcional de la información entre las diferentes dependencias de la entidad. No obstante, se mantiene la observación por las debilidades evidenciadas en la consistencia, disponibilidad y trazabilidad de la documentación suministrada durante el ejercicio de control fiscal, aspectos que limitaron la reconstrucción oportuna e integral de los antecedentes asociados al proyecto FNTP-2025-285 y a los instrumentos contractuales derivados de su ejecución.

Respuesta de FONTUR:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0132016 del 09 de junio de 2026.

"(…) Teniendo en cuenta que la observación formulada por la Contraloría General de la República, relacionada con la presunta ausencia de documentación asociada a la planeación del proyecto FNTP-2025-285, la integridad de los expedientes administrados por el P.A. FONTUR y la oportunidad en la remisión de determinados soportes documentales durante el desarrollo de la auditoría, resulta pertinente efectuar algunas precisiones respecto del alcance de los requerimientos formulados por el equipo auditor, las respuestas suministradas por la entidad y la naturaleza de la documentación asociada a las diferentes e tapas del ciclo de proyectos y de estructuración de los negocios jurídicos derivados de estos.

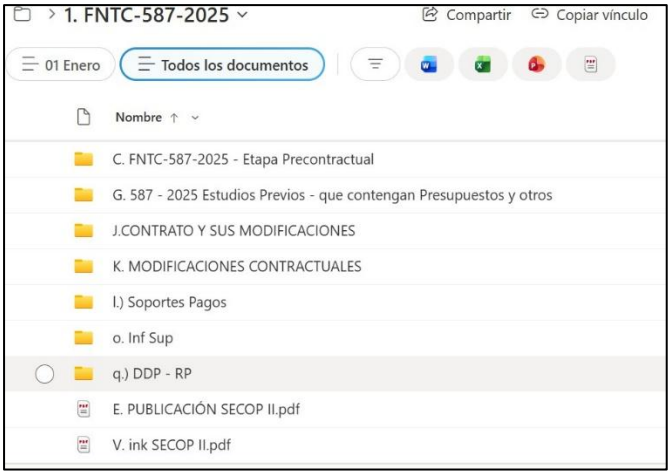
En ese sentido, y con el propósito de facilitar la trazabilidad de los hechos analizados, la presente respuesta se desarrolla siguiendo el mismo orden cronológico de los requerimientos y actuaciones referidos en la observación, evidenciando la información aportada por el P.A. FONTUR en cada oportunidad, el alcance específico de las solicitudes formuladas por el equipo auditor y la correspondencia existente entre la documentación requerida y las competencias ejercidas por el fondo en las distintas etapas de formulación, evaluación, viabilización, aprobación y estructuración contractual del proyecto.

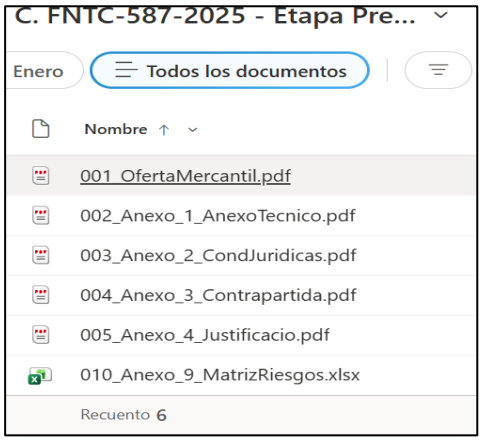
Frente a la afirmación contenida en la observación según la cual, en respuesta al requerimiento No. 2026EE0038584 del 24 de febrero de 2026, FONTUR únicamente remitió la ficha presentada por el MinCIT para aprobación, las actas de aprobación del proyecto, informes de supervisión de la Oferta Mercantil y documentos contractuales, es necesario precisar que dicha conclusión no corresponde al alcance real de la información entregada al equipo de trabajo de la auditoría financiera de la CGR mediante radicado No. 2026ER0051514 del 3 de marzo de 2026. Lo anterior, considerando que las actuaciones de control fiscal fueron desarrolladas por la misma Delegada de la CGR, garantizando la continuidad y el conocimiento de la documentación remitida durante el proceso Auditor, circunstancia que permite evidenciar que la información suministrada por FONTUR fue integral bajo los parámetros requeridos por el equipo auditor.

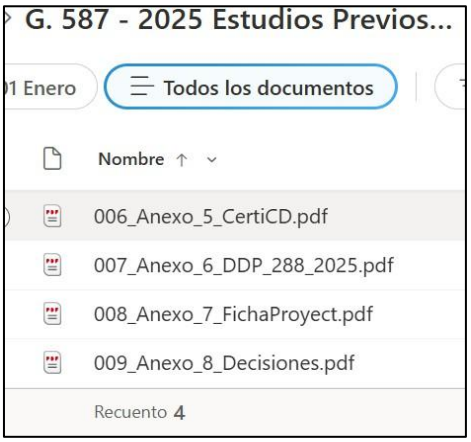
En efecto, la respuesta suministrada por el P.A. FONTUR, incluyó información de formulación, precontractual, contractual y de ejecución asociada al negocio jurídico FNTC-587-2025 y al proyecto FNTP-2025-285, indicando expresamente la ubicación de los documentos y soportes correspondientes dentro de los anexos remitidos al equipo auditor.

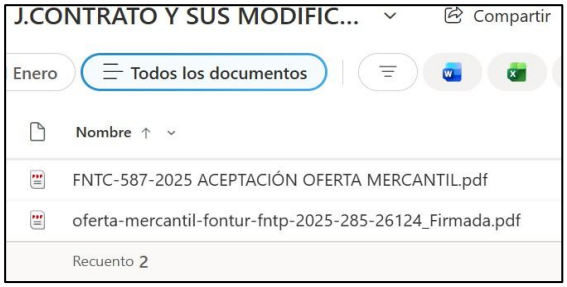
Entre la información puesta a disposición se encontraban los documentos relacionados con la estructuración de la Oferta Mercantil, la cual incluye la justificación y descripción de la necesidad, el objeto, plazo, obligaciones de las partes, valor, forma de pago, modalidad de selección, análisis de riesgos, supervisión designada, documentos presupuestales y demás soportes que conforman la etapa precontractual del negocio jurídico. Se indicó, además, cuando no procedía el documento solicitado, teniendo en cuenta los procedimientos internos y la naturaleza jurídica del P.A. FONTUR.

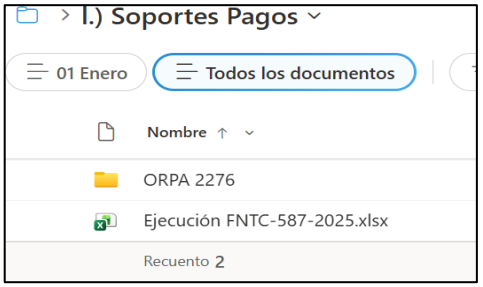
A continuación, aportamos la evidencia de la documentación compartida mediante respuesta con radicado N° 2026ER0051514, la cual hace parte del expediente y papeles de trabajo de la auditoría financiera.

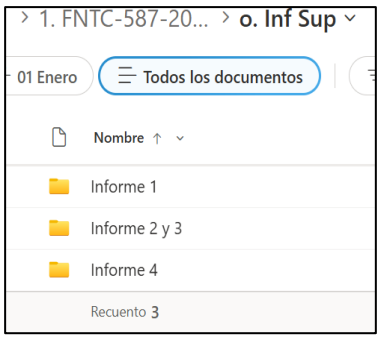

1. FNTC-587-2025
Compartir
Copiar vínculo
01 Enero
Todos los documentos
Nombre
C. FNTC-587-2025 - Etapa Precontractual
G. 587 - 2025 Estudios Previos - que contengan Presupuestos y otros
J.CONTRATO Y SUS MODIFICACIONES
K. MODIFICACIONES CONTRACTUALES
l.) Soportes Pagos
o. Inf Sup
q.) DDP - RP
E. PUBLICACIÓN SECOP II.pdf
V. ink SECOP II.pdf


C. FNTC-587-2025 - Etapa Pre...
Enero
Todos los documentos
Nombre
001_OfertaMercantil.pdf
002_Anexo_1_AnexoTecnico.pdf
003_Anexo_2_CondJuridicas.pdf
004_Anexo_3_Contrapartida.pdf
005_Anexo_4_Justificacio.pdf
010_Anexo_9_MatrizRiesgos.xlsx
Recuento 6


G. 587 - 2025 Estudios Previos...
1 Enero
Todos los documentos
Nombre
006_Anexo_5_CertiCD.pdf
007_Anexo_6_DDP_288_2025.pdf
008_Anexo_7_FichaProyect.pdf
009_Anexo_8_Decisiones.pdf
Recuento 4


J.CONTRATO Y SUS MODIFIC...
Compartir
Enero
Todos los documentos
Nombre
FNTC-587-2025 ACEPTACIÓN OFERTA MERCANTIL.pdf
oferta-mercantil-fontur-fntp-2025-285-26124_Firmada.pdf
Recuento 2


l.) Soportes Pagos
01 Enero
Todos los documentos
Nombre
ORPA 2276
Ejecución FNTC-587-2025.xlsx
Recuento 2



Debe señalarse que, la gestión documental del FONTUR responde a la estructura funcional y al ciclo de vida de los proyectos y negocios jurídicos asociados; por tal razón, la documentación se encuentra organizada conforme a la estructura funcional y documental definida por la entidad, reposando en los expedientes y repositorios administrados por las dependencias responsables de cada etapa del proceso.

Por tal razón, para atender el requerimiento formulado por la Contraloría, el P.A. FONTUR no se limitó a remitir un único expediente, sino que realizó la identificación y referencia de los documentos que reposaban en las diferentes dependencias responsables, indicando de manera precisa las carpetas y repositorios donde podían ser consultados por el equipo auditor.

Así las cosas, no resulta concordante con la realidad probada, afirmar que el P.A. FONTUR únicamente aportó la ficha del proyecto y las actas de aprobación, pues la respuesta incorporó información asociada a la etapa de formulación, estructuración precontractual, soporte presupuestal, documentación contractual y supervisión del negocio jurídico.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el requerimiento No. 2026EE0038584, no identificó expresamente algunos de los documentos que posteriormente fueron objeto de reiteraciones, solicitudes complementarias o requerimientos de mayor nivel de detalle durante el desarrollo de la auditoría. En consecuencia, no resulta fundado concluir que existió una omisión en la entrega de la información por el hecho de que, en etapas posteriores del proceso auditor, se hayan solicitado documentos adicionales o precisiones sobre aspectos que inicialmente no fueron objeto de un requerimiento específico.

Lo anterior evidencia que la documentación existe y reposaba en el P.A. FONTUR y fue puesta a disposición del equipo auditor de conformidad con el alcance del requerimiento formulado, razón por la cual no puede interpretarse como falta de integridad documental, ocultamiento de información o incumplimiento de los deberes de gestión documental.

Por otra parte, respecto a la planeación y formulación del proyecto FNTP-2025-285, es importante precisar que el P.A. FONTUR atendió de manera oportuna y completa los requerimientos formulados por el equipo auditor, suministrando la documentación que reposaba en el expediente institucional y que efectivamente fue utilizada como soporte para el análisis, evaluación, viabilización y aprobación del proyecto dentro del marco de sus competencias.

En atención al requerimiento efectuado mediante radicado 2026EE0053376 del 12 de marzo de 2026, el P.A. FONTUR dio respuesta mediante radicado 2026-2-003552, remitiendo la información general, en donde se suministró la documentación que soportó su proceso de

formulación, evaluación, viabilización y aprobación, los soportes presupuestales correspondientes, el análisis financiero de los rubros contemplados en el proyecto, la estimación del valor máximo por beneficiario, la presentación del proyecto con sus fases de ejecución, las viabilidades técnica, jurídica y presupuestal emitidas por la entidad, las actas de aprobación del Comité Interno de Proyectos y del Comité Directivo, así como la documentación relacionada con la estructuración y ejecución de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025 y las actividades de seguimiento adelantadas por FONTUR dentro del marco de sus competencias.

Lo anterior reviste especial relevancia, toda vez que la documentación suministrada corresponde precisamente a aquella que soportó las etapas del ciclo de proyectos a cargo de FONTUR, esto es, la presentación, evaluación, viabilización y aprobación del proyecto, en el marco de lo dispuesto en el Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos del P.A. FONTUR (versión 2023).

En consecuencia, dicha información fue la que permitió a las instancias competentes del P.A. FONTUR adelantar el análisis técnico, jurídico y presupuestal requerido para emitir las respectivas viabilidades y someter el proyecto a consideración de los órganos de decisión correspondientes.

Así mismo, para la atención de este requerimiento, el P.A.FONTUR, realizó las respectivas gestiones con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e INNpulsa Colombia, con el fin de consolidar una respuesta completa, íntegra y suficiente para el equipo auditor de la Contraloría General de la República.

Lo anterior, permitió incorporar información y antecedentes relacionados con las decisiones adoptadas por dichas entidades durante la etapa de planeación y estructuración del proyecto, previa a su radicación ante FONTUR, aun cuando estas actuaciones no hacen parte de los procesos internos ni de las competencias propias del P.A. FONTUR. De esta manera, la entidad actuó bajo un criterio de colaboración y transparencia, procurando suministrar al equipo auditor todos los elementos necesarios para la adecuada comprensión del proyecto y de las actuaciones desarrolladas por las diferentes entidades intervinientes.

(…)

Respecto a lo afirmado con relación al requerimiento radicado No. 2026EE0058541 del 18 de marzo de 2026 y la respuesta emitida mediante radicado No. 2026ER0066452 del 24 de marzo de 2026, es importante precisar el alcance de la información solicitada por el equipo auditor.

En efecto, las preguntas formuladas por la Contraloría General de la República se encontraban orientadas principalmente a la etapa precontractual, contractual y de formalización de la Oferta Mercantil No. FNTC-587-2025, solicitando información relacionada con los soportes de estructuración de la oferta mercantil, los documentos de revisión y aprobación de las áreas, los ajustes efectuados durante el proceso de revisión, la justificación financiera del desembolso, así como los Manuales y procedimientos internos aplicables a este tipo de negocios jurídicos.

Precisamente por ello, para la atención de este requerimiento, se adelantó una mesa de trabajo virtual el día 19 de marzo de 2026 con el equipo auditor, en la cual el P.A. FONTUR explicó la naturaleza jurídica de las ofertas mercantiles, las particularidades de su procedimiento interno y

la diferencia existente entre la etapa de formulación y aprobación de proyectos y la etapa posterior de estructuración y formalización del negocio jurídico mediante oferta mercantil.

De las aclaraciones efectuadas durante la reunión, se evidenció que el requerimiento se encontraba orientado a la revisión del negocio jurídico derivado del proyecto FNTP-2025-285. El P.A. FONTUR, procedió a suministrar la documentación correspondiente a la etapa efectivamente consultada por el equipo auditor. Así, mediante la respuesta contenida en el radicado No. 2026ER0066452 del 24 de marzo de 2026, se relacionaron los documentos que fueron objeto de revisión por parte del P.A FONTUR para la aceptación de la oferta presentada por INNpulsa Colombia. Entre dichos documentos se encontraban el Anexo Técnico de la Oferta Mercantil, las Condiciones Jurídicas Relevantes, la Contrapartida en Especie de INNpulsa Colombia y la justificación del desembolso único, así como la disponibilidad presupuestal, el proyecto aprobado y la matriz de riesgos elaborada para el negocio jurídico, tal y como se observa a continuación:

De igual manera, el P.A. FONTUR informó y aportó la trazabilidad de las observaciones técnicas, jurídicas y presupuestales realizadas durante el proceso de revisión de la Oferta Mercantil, incluyendo los intercambios efectuados entre el P.A. FONTUR e INNpulsa Colombia como patrimonio ejecutor, las observaciones formuladas por las áreas competentes, las respuestas emitidas por el patrimonio ejecutor, las mesas técnicas realizadas entre las partes y el proceso de validación que culminó con la suscripción de la Oferta Mercantil el 22 de octubre de 2025.

Por lo anterior, no resulta procedente concluir que el P.A. FONTUR hubiera omitido entregar documentación relacionada con la formulación o radicación del proyecto (Planeación), toda vez que dicha información no fue objeto específico del requerimiento analizado. Las respuestas suministradas atendieron de manera directa las preguntas formuladas por el equipo auditor y estuvieron orientadas a la etapa contractual que estaba siendo objeto de revisión en ese momento. En consecuencia, el agregado de los documentos entregados, asociados a la formulación inicial del proyecto dentro de esa respuesta particular, no puede interpretarse como una omisión de información por parte del P.A.FONTUR, sino como la consecuencia efectiva y directa del alcance de las solicitudes formuladas por la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, debe resaltarse que cuando en requerimientos posteriores el equipo de la auditoría financiera solicitó información relacionada con la formulación, evaluación, viabilización y aprobación del proyecto FNTP-2025-285, el P.A. FONTUR suministró oportunamente la documentación correspondiente, incluyendo los soportes financieros, metodológicos, técnicos y presupuestales que sustentaron las decisiones adoptadas por las instancias competentes dentro del ciclo de proyectos de la entidad.

Posteriormente, mediante respuesta al requerimiento radicado 2026EE0069881 del 8 de abril de 2026, remitida bajo radicado 2026ER0082252 del 13 de abril de 2026, el P.A. FONTUR suministró igualmente el correo de radicación del proyecto efectuado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con la ficha de proyecto en sus formatos PDF y Excel, las viabilidades técnica, jurídica y presupuestal emitidas por el P.A. FONTUR, así como las actas del Comité Interno de Proyectos y del Comité Directivo mediante las cuales se surtió el proceso de aprobación. Así mismo, y bajo un criterio de colaboración y claridad institucional, se trasladó la respuesta remitida por INNpulsa Colombia, incorporando información que por competencia reposaba en los archivos de ese patrimonio autónomo.

(…)

Así mismo, es importante aclarar que el correo del 2 de octubre de 2025 no constituyó una nueva radicación del proyecto ante el P.A. FONTUR ni dio lugar a un nuevo proceso de evaluación, viabilización o aprobación por parte de la entidad. Por el contrario, correspondió a una actuación desarrollada dentro del proceso de estructuración del proyecto, mediante la cual se remitieron documentos complementarios asociados a ajustes de la propuesta técnica y económica que soportaba la iniciativa.

Adicionalmente, la observación no evidencia que la remisión posterior de dicha documentación hubiese afectado el análisis efectuado por FONTUR, las viabilidades emitidas por las áreas competentes o las decisiones adoptadas por el Comité Interno de Proyectos y el Comité Directivo, las cuales se soportaron en la documentación técnica, jurídica y presupuestal que reposaba en el expediente del proyecto al momento de su evaluación y aprobación.

Ahora bien, el hecho de que dicha documentación hubiese sido remitida al equipo auditor mediante radicado 2026ER0120547 del 25 de mayo de 2026 no obedece a la intensión de entorpecer u ocultar, tampoco a la inexistencia documental o a la falta de conservación de la información por parte del P.A. FONTUR, ya que en el desarrollo de la auditoría, las respuestas suministradas atendieron el alcance específico de cada uno de los requerimientos formulados por la Contraloría General de la República y la información expresamente solicitada en cada oportunidad.

Debe tenerse en cuenta que los hechos analizados en la presente observación tienen origen en la revisión efectuada por el equipo auditor de cumplimiento sobre las respuestas y documentación suministradas previamente por el P.A. FONTUR en el marco de la auditoría financiera. En este contexto, resulta importante considerar el alcance específico de cada uno de los requerimientos formulados durante dicho ejercicio auditor, así como la información expresamente solicitada en cada oportunidad.

Bajo esta perspectiva, la documentación remitida por el P.A. FONTUR respondió a los requerimientos y necesidades de información planteadas en cada momento del proceso auditor. Por tal razón, la circunstancia de que algunos documentos complementarios hubiesen sido aportados con posterioridad, en atención a nuevas solicitudes, precisiones o requerimientos adicionales, no implica la inexistencia de la información ni una deficiencia en su conservación documental, sino que refleja la dinámica propia del proceso auditor y el suministro progresivo de información conforme se fue ampliando o precisando el alcance de la revisión adelantada por el órgano de control.

Posteriormente, con ocasión de la observación "COH_3316_2026-1-AU-CU - Planeación proyecto para el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental", se realizó una nueva revisión integral de los antecedentes y soportes asociados al proyecto, identificando documentación complementaria que contribuía al entendimiento completo del proceso de estructuración y que fue incorporada y puesta a disposición del equipo auditor, sin que ello implique que dicha documentación hubiera sido requerida de manera expresa dentro de los requerimientos iniciales ni que hubiera existido omisión en las respuestas previamente suministradas.

En consecuencia, la remisión posterior de estos documentos evidencia la disposición permanente del P.A. FONTUR, para complementar la información requerida por la auditoría y garantizar el acceso a la totalidad de los antecedentes relevantes para el análisis efectuado por el órgano de control, mas no la inexistencia de dicha documentación ni mucho menos una deficiencia en su conservación.

Debe precisarse que la observación asocia la integridad del expediente administrado por el P.A. FONTUR, con la existencia de la totalidad de antecedentes generados por las diferentes entidades que participaron en la estructuración del proyecto. Sin embargo, la documentación administrada corresponde a aquella necesaria, de acuerdo con los Manuales, procesos y procedimientos internos, para el ejercicio de sus competencias dentro de las etapas de evaluación, viabilización, aprobación y estructuración contractual, sin perjuicio de las gestiones realizadas por la entidad para obtener y remitir al equipo auditor información adicional que reposaba en otras entidades participantes del proceso.

Frente a la afirmación según la cual el P.A. FONTUR no conserva un expediente completo e íntegro de los proyectos priorizados y aprobados por sus instancias de decisión, es importante precisar que durante el desarrollo de la actuación auditora la entidad atendió de manera oportuna y de buena fe cada uno de los requerimientos formulados por la Contraloría General de la República, aportando la información y documentación que entendimos que estaba requiriendo el equipo auditor y que reposaba en sus expedientes institucionales, de conformidad con los Manuales, procesos y procedimientos internos aplicables, las competencias asignadas a cada dependencia y la naturaleza jurídica de los negocios celebrados.

En este sentido, las respuestas suministradas por el P.A. FONTUR se estructuraron con base en la documentación que soportó las actuaciones desarrolladas dentro de las etapas de formulación, evaluación, viabilización, priorización, aprobación y estructuración precontractual de los proyectos y negocios jurídicos bajo su responsabilidad. Cuando la información requerida correspondía a documentos originados, administrados o conservados por otras entidades participantes del proceso, tales como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o INNpulsa Colombia, FONTUR adelantó las respectivas gestiones para su obtención por ser de su competencia y procedió a remitir al equipo auditor, según correspondiera.

Adicionalmente, durante el proceso auditor se realizaron diversas mesas de trabajo, reuniones de aclaración y espacios de articulación con el equipo auditor, mediante los cuales el P.A. FONTUR explicó sus Manuales y procedimientos internos, y el alcance de sus competencias con el propósito de garantizar una adecuada comprensión de la información suministrada y atender de manera integral las solicitudes formuladas por la Contraloría General de la República, Así como, también se respondieron las reiteraciones a las comunicaciones, cuando aún quedaban dudas por parte del equipo auditor.

En consecuencia, no resulta procedente concluir que existieron deficiencias en la conservación documental o falta de colaboración por parte del P.A. FONTUR. Por el contrario, las actuaciones adelantadas, evidencian una gestión diligente, transparente y colaborativa, orientada a garantizar el suministro oportuno y completo de la información requerida para el desarrollo de la auditoría, así como la obtención y remisión de la documentación complementaria que reposaba en otras entidades vinculadas en el proceso de estructuración del proyecto.

La circunstancia de que determinados documentos complementarios hubiesen sido allegados en una solicitud posterior para complementar lo solicitado, no desvirtúa que el P.A. FONTUR hubiese entregado desde los primeros requerimientos los documentos que sustentaron las decisiones adoptadas por sus órganos de evaluación, viabilización y aprobación.

Por consiguiente, los hechos descritos por el equipo auditor evidencian la remisión progresiva y efectiva de la entrega de la documentación requerida y de información complementaria durante el desarrollo de la auditoría, mas no la inexistencia de soportes documentales, la pérdida de información, la ausencia de trazabilidad de las actuaciones adelantadas por el P.A. FONTUR o el incumplimiento de obligaciones de gestión documental. En consecuencia, no se configura evidencia, que permita concluir la existencia de deficiencias en la conservación documental o en la gestión de la información por parte de la entidad.

De manera adicional, es importante precisar que la información suministrada por el P.A. FONTUR durante el proceso auditor se mantuvo en todo momento consistente y coherente, sin que se hubiesen presentado correcciones, sustituciones o rectificaciones de fondo respecto de la información inicialmente entregada. La documentación aportada en etapas posteriores no obedeció a la necesidad de subsanar errores, inconsistencias o información incorrectamente reportada, sino a la ampliación del alcance de los requerimientos y a la incorporación de soportes adicionales que complementaban y profundizaban la información previamente suministrada. En este sentido, no existió suministro de información errónea, contradictoria o inexacta hacia el ente de control.

En relación con la presunta configuración de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal – PASF derivado de la calidad y oportunidad de la información suministrada a la Contraloría General de la República, es necesario precisar que en ningún momento el P.A. FONTUR suministró información falsa, inexacta o incompleta en los términos exigidos por la carta de salvaguarda.

Las respuestas emitidas por la entidad atendieron estrictamente el alcance de cada uno de los requerimientos formulados por el equipo auditor, aportando la documentación disponible en sus expedientes institucionales al momento de cada solicitud. La remisión posterior de documentación adicional obedeció a ampliaciones del alcance de los requerimientos, a precisiones realizadas durante el desarrollo de la auditoría y a la necesidad de gestionar información que reposaba en otras entidades intervinientes, lo cual es propio de la dinámica de los procesos de auditoría complejos de carácter interinstitucional.

En este sentido, la entrega progresiva y efectiva de información no puede interpretarse como incumplimiento de la obligación de suministro, sino como evidencia de una actuación diligente, transparente y colaborativa por parte de FONTUR, orientada a garantizar el acceso integral a la información relevante para el ejercicio del control fiscal.

En consecuencia, no se configura conducta susceptible de sanción, en la medida en que no se acredita dolo, culpa grave, ocultamiento de información ni afectación al ejercicio del control fiscal, elementos indispensables para la procedencia de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal.

La declaración contenida en la carta de salvaguarda debe interpretarse en relación con la información obrante en poder de la entidad y en función del alcance de los requerimientos formulados, sin que implique la obligación de aportar información no solicitada o que repose en otras entidades, ni excluya la posibilidad de complementar la información cuando el proceso auditor así lo demande.

En consecuencia, la conducta desplegada por FONTUR no solo fue oportuna y diligente, sino también consistente y verificable, sin que se configure ninguno de los supuestos que darían lugar a responsabilidad en el marco de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos muy respetuosamente al equipo auditor, desestimar la observación planeada para el P.A. FONTUR, al no configurasen los supuestos fácticos ni jurídicos necesarios para la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal respecto de FONTUR (…)".

Análisis de respuesta de FONTUR:

Frente a los argumentos presentados por FONTUR, la entidad manifiesta que desde la respuesta al requerimiento No. 2026EE0038584 del 24 de febrero de 2026 suministró información asociada a la formulación, evaluación, viabilización, aprobación, estructuración contractual y seguimiento del proyecto FNTP-2025-285 y de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025. Así mismo, señala que su gestión documental responde a una estructura funcional en la que la información se encuentra distribuida entre diferentes dependencias responsables de cada etapa del proceso y que la documentación aportada durante la auditoría correspondió al alcance específico de los requerimientos formulados por la CGR.

La CGR considera procedentes las precisiones efectuadas por la entidad respecto de la distribución funcional de la información y del alcance de las competencias asignadas a FONTUR dentro del ciclo de formulación, evaluación, viabilización, aprobación y estructuración contractual de los proyectos. En tal sentido, la observación fue ajustada para precisar que no se fundamenta en la exigencia de un expediente único e idéntico para todas las entidades participantes ni en la obligación de conservar la totalidad de los antecedentes generados por terceros, sino en la disponibilidad, trazabilidad y suministro de la documentación asociada a las actuaciones desarrolladas por cada entidad dentro del ámbito de sus competencias.

No obstante, los argumentos expuestos no desvirtúan las situaciones identificadas durante la auditoría. La observación no cuestiona la existencia material de los documentos ni la validez de las actuaciones adelantadas por FONTUR, sino las limitaciones evidenciadas para acceder de manera oportuna e integral a antecedentes relevantes relacionados con la estructuración y ajustes del proyecto, los cuales fueron conocidos progresivamente durante el desarrollo del proceso auditor mediante requerimientos adicionales, respuestas complementarias y documentación obtenida de otras entidades participantes.

En relación con el requerimiento No. 2026EE0058541 del 18 de marzo de 2026, FONTUR señala que la información suministrada correspondía al alcance específico de la revisión efectuada sobre la Oferta Mercantil FNTC-587-2025. Sin embargo, durante el desarrollo de la auditoría fue necesario acudir posteriormente a documentación adicional relacionada con la planeación, estructuración y ajustes del proyecto para reconstruir integralmente los antecedentes analizados,

situación que evidencia limitaciones en la disponibilidad y trazabilidad de la información puesta inicialmente a disposición del equipo auditor.

Respecto del correo electrónico del 2 de octubre de 2025 y de la documentación asociada a los ajustes efectuados al proyecto, la entidad indica que estos documentos no constituyeron una nueva radicación ni modificaron las decisiones adoptadas por las instancias competentes de FONTUR. Sin perjuicio de ello, la observación no cuestiona la validez de las viabilidades emitidas ni de las decisiones adoptadas, sino que dichos antecedentes resultaban relevantes para comprender integralmente el proceso de estructuración del proyecto y solo fueron conocidos por el equipo auditor mediante radicado 2026ER0120547 del 25 de mayo de 2026.

De igual forma, FONTUR sostiene que la remisión progresiva de información obedeció a ampliaciones del alcance de los requerimientos y a precisiones formuladas por el equipo auditor. Si bien esta explicación permite comprender la dinámica mediante la cual fue consolidada la documentación durante la auditoría, no desvirtúa el hecho observado relacionado con la necesidad de efectuar requerimientos complementarios, validaciones y gestiones adicionales para reconstruir de manera integral los antecedentes asociados al proyecto FNTP-2025-285.

En consecuencia, la CGR acoge parcialmente los argumentos relacionados con la organización documental de la entidad y con la delimitación de sus competencias dentro del ciclo de proyectos. No obstante, se mantiene la observación por las debilidades identificadas en la disponibilidad, trazabilidad y suministro de información asociada a las actuaciones desarrolladas por FONTUR, aspectos que limitaron la reconstrucción oportuna e integral de los antecedentes requeridos para el ejercicio del control fiscal.

Conclusión de análisis de respuesta:

Con base en los análisis efectuados a las respuestas presentadas por el MinCIT, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y el Patrimonio Autónomo FONTUR, se concluye que los argumentos expuestos por las entidades no desvirtúan los hechos que dieron origen a la observación relacionada con la disponibilidad, consistencia, integridad y trazabilidad de la información asociada al proyecto FNTP-2025-285 y a las actuaciones derivadas de su formulación, estructuración, aprobación y ejecución.

En el caso del MinCIT, si bien la entidad acreditó que no le corresponde conservar la totalidad de la documentación producida por FONTUR e INNpulsa Colombia y que existe una distribución funcional de responsabilidades entre las entidades intervinientes, la respuesta no explica la ausencia inicial de documentación relacionada con actuaciones específicas del trámite de presentación y ajuste del proyecto respecto de las cuales tuvo participación o conocimiento directo. En consecuencia, se ajusta el alcance de la observación para precisar que no se exige la existencia de un expediente único o idéntico entre las entidades participantes; sin embargo, se mantiene lo observado respecto de la disponibilidad y entrega oportuna de documentación asociada a actuaciones desarrolladas por el Ministerio dentro del trámite del proyecto.

Respecto de INNpulsa Colombia, la entidad fundamentó su contradicción en el cumplimiento de los requerimientos de información, el volumen documental entregado y la existencia de soportes técnicos y antecedentes que, según afirma, siempre estuvieron disponibles en diferentes dependencias de la organización. No obstante, la respuesta confirma aspectos relevantes de la

observación, tales como la remisión inicial de versiones documentales que posteriormente debieron ser sustituidas o aclaradas, la existencia de diferencias en documentos de soporte y la necesidad de complementar información para identificar adecuadamente los antecedentes utilizados durante la estructuración del proyecto. En consecuencia, los argumentos presentados no desvirtúan las limitaciones identificadas en la consistencia, disponibilidad y trazabilidad de la documentación suministrada durante el ejercicio auditor.

En cuanto a FONTUR, la entidad demostró que suministró información relacionada con la formulación, evaluación, viabilización, aprobación y estructuración contractual del proyecto, así como documentación asociada al negocio jurídico derivado. Sin embargo, la respuesta no desvirtúa que durante la auditoría fue necesario acudir a requerimientos complementarios, traslados por competencia y documentación adicional para reconstruir integralmente antecedentes relevantes relacionados con la planeación, estructuración y ajustes del proyecto.

En este sentido, los argumentos expuestos explican la dinámica mediante la cual fue consolidada la información, pero no eliminan las limitaciones evidenciadas en su disponibilidad y trazabilidad para efectos del análisis auditor.

En consecuencia, evaluadas integralmente las respuestas de las tres entidades, la CGR concluye que los argumentos presentados permiten aclarar aspectos relacionados con la distribución de competencias, la organización documental interna y la conservación de la información por parte de cada entidad, razón por la cual se ajusta parcialmente el alcance de la observación. No obstante, persisten debilidades relacionadas con la disponibilidad oportuna, integridad, consistencia y trazabilidad de la información asociada al proyecto FNTP-2025-285, circunstancia que dificultó la reconstrucción integral de los antecedentes requeridos para el ejercicio del control fiscal.

En este sentido, los hechos descritos evidencian presuntas deficiencias en el cumplimiento de los deberes relacionados con la organización, conservación, administración, disponibilidad y suministro oportuno de la información institucional requerida para el ejercicio del control fiscal.

Las limitaciones identificadas respecto de la documentación asociada al proyecto FNTP-2025-285 dificultaron la reconstrucción integral de los antecedentes analizados durante la auditoría, situación que podría constituir una vulneración de los deberes funcionales relacionados con la gestión documental, la custodia de la información pública y la colaboración con los organismos de control.

Adicionalmente, durante el desarrollo de la auditoría información relevante para el análisis del proyecto FNTP-2025-285 no fue suministrada de manera completa en las respuestas iniciales a requerimientos expresos formulados por la CGR, siendo necesario efectuar reiteraciones, solicitudes complementarias y validaciones posteriores para acceder a antecedentes relevantes asociados a la planeación, estructuración y ejecución del proyecto. Por lo cual, se solicitará evaluar la procedencia de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Hallazgo nro. 5 - Seguimiento de FONTUR a oferta mercantil FNTC-287-2025 (COH_5017_2026).

Anexo nro. 1 - Aspectos Técnicos Oferta Mercantil Irrevocable – Proyecto *"FNTP-2025-285 Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia".*

"(…) 4. COMPROMISOS ESPECIALES DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONTUR. El P.A. FONTUR, se compromete a:

(…) g. Realizar el seguimiento correspondiente a la ejecución de la oferta mercantil, a través de la supervisión (…)".

Anexo 2 - Condiciones Jurídicas Relevantes Oferta Mercantil Irrevocable – Oferta mercantil FNTC-587-2025.

"(…) 4. COMPROMISOS GENERALES DE LAS PARTES:

(…) B. Ejecutar en forma eficiente y oportuna los compromisos que se deriven de la oferta aceptada y su anexo técnico. Atender las indicaciones y orientaciones expuestas por la supervisión/interventoría, en cuanto a la ejecución negocio jurídico materializado mediante la oferta y su aceptación (…)".

Manual supervisión e interventoría de negocios jurídicos del Fondo Nacional De Turismo FONTUR. Código: M-GCO-02, Versión: 03, Vigencia: 01 de octubre de 2025.

"(…) 1.2. Objetivo: Presentar y establecer los lineamientos, criterios, condiciones y reglas para ejercer la supervisión e interventoría de los negocios jurídicos por parte de quienes sean designados por FONTUR o quienes sean contratados para realizar el cumplimiento de esa labor, facilitándoles la actividad a desarrollar, con el fin de lograr el cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales pactadas.

1.3. Finalidad: La finalidad de establecer los mecanismos procedimentales de supervisión e interventoría, es suministrar a quienes ejercen esta función en el P.A. FONTUR y los contratistas que serán supervisados en la ejecución contractual, igualmente es una herramienta expedita, eficiente y oportuna que permite cumplir con la correcta coordinación en la ejecución del objeto del negocio jurídico, toda vez que un control en el desarrollo de la ejecución contractual, conducirá eficazmente a que el objeto contratado se ejecute cabalmente y que se obtengan los resultados esperados.

1.4. Propósito: El presente manual es un instrumento de consulta que le permite al supervisor y al interventor realizar el cumplimiento de sus actividades, en el que se le proporciona las herramientas de solución que se pueden presentar en el desarrollo de la ejecución de un contrato celebrado con el P.A. FONTUR, vigilando la correcta ejecución del objeto y las obligaciones contractuales para el cumplimiento de la misión institucional y el beneficio del interés general en forma oportuna y eficaz.

1.5. Aplicación (Alcance del Manual): El presente Manual será aplicado en la forma y términos aquí establecidos para toda la actividad contractual que se desarrolle en el P.A. FONTUR.

Aplicarlo en debida forma es de obligatorio cumplimiento para los supervisores (internos y externos del Patrimonio Autónomo), así como a los interventores y contribuye a garantizar la calidad de los productos, bienes, obras y/o servicios contratados por el P.A. FONTUR, por lo cual se garantizará su difusión a través de la página web de FONTUR para la consulta de los interesados e involucrados en la contratación derivada del P.A.

(…) 4.1.33 Revisión de avances del negocio jurídico

Hacer seguimiento, verificar y controlar el avance del negocio jurídico de acuerdo con el cronograma de ejecución aprobado.

Con la finalidad de lograr la ejecución oportuna del proyecto, el supervisor y/o interventor, según sea del caso, solicitará al contratista el inicio de los trabajos de acuerdo con las fechas programadas, ejerciendo el control y vigilancia en forma oportuna sobre el avance del proyecto, por lo tanto, deberá revisar, aprobar y complementar el programa de trabajo con el contratista.

(…) 4.3 Responsabilidades de los supervisores e interventores:

La responsabilidad de los supervisores e interventores se encuentran descritas en la ley, y las sanciones se configuran por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones, así como por los hechos u omisiones que causen daño o perjuicio al P.A. FONTUR, en relación con la ejecución y liquidación de los negocios jurídico.

Los supervisores o interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el incumplimiento de las obligaciones, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio al P.A. FONTUR, derivados de la ejecución de los negocios jurídico.

El supervisor y/o interventor designado deberá responder por el negocio jurídico hasta su finalización, por el cumplimiento del objeto contratado y por todas las obligaciones que deba asumir el contratista respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de supervisión o interventoría.

En consecuencia, el supervisor y/o interventor adelantará las actividades y/o actuaciones, que se describen a continuación:

5. CAPÍTULO V - FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE INTERVENTORES Y SUPERVISORES EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO CONTRACTUAL

5.2. Funciones y actividades durante la ejecución del negocio jurídico

1.Debe vigilar la ejecución idónea del objeto del negocio jurídico contado la fecha de inicio y terminación del negocio jurídico.

(…)4. Requerir por escrito al contratista para que ejecute las labores encomendadas de acuerdo con las obligaciones contractuales pactadas.

5.Elaborar, suscribir y revisar conjuntamente con el contratista todas las actas que demande la correcta ejecución y desarrollo del negocio jurídico.

6.Mantener informado al patrimonio sobre el desarrollo del negocio jurídico, a través del jefe del área responsable de la necesidad, informando sobre las dificultades presentadas y conceptuar sobre las alternativas de solución.

(…) 10. Realizar por escrito los requerimientos a que haya lugar por los incumplimientos del contratista solicitando las explicaciones del caso e informar oportunamente al P.A. FONTUR sobre tales incumplimientos que puedan dar origen a la imposición de sanciones de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Manual de Contratación

(…) 16. Solicitar por escrito los requerimientos al contratista en el evento de posibles incumplimientos del negocio jurídico, con el fin de conminarlo al cumplimiento.

(…) 18. Supervisar de manera diligente el avance del negocio jurídicocon base en el cronograma de ejecución aprobado y recomendar los ajustes necesarios.

(…) 5.4 Informes y actas que deben realizarse durante la ejecución del negocio jurídico

En desarrollo de las funciones y responsabilidades previstas en la ley y en el presente Manual, el supervisor o interventor, debe realizar informes periódicos, conforme lo disponga el negocio jurídico; sin perjuicio de lo anterior, deberá presentar como mínimo los siguientes:

(…) 5.4.2 Informes de ejecución del negocio jurídico:

Los supervisores o interventores de los negocios jurídicos que celebre el P.A. FONTUR tienen el deber y la obligación de mantener informada al contratante y, especialmente, al/los representantes(s) legal(es), sobre el estado material, legal y financiero del contrato, así como sobre los posibles incumplimientos del contratista, con el fin de que se actúe de forma oportuna para corregir o encauzar cualquier dificultad en el negocio jurídico. En tal medida, deberán elaborar, en el caso del interventor, y avalar y presentar, en el caso del supervisor, los informes de ejecución del contrato (…)"

Procedimiento Proyectos entre Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Código: PR-GJU-033, versión 1, vigencia desde el 31 de agosto de 2023.

"(…) 6.2. Oferta y aceptación

(…) Una vez legalizados los documentos antes señalados se deberá continuar con la ejecución, supervisión y pagos y conforme a lo señalado en la oferta mercantil irrevocable".

En el seguimiento realizado a la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, suscrita para la ejecución del proyecto "*Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia*", se evidenciaron deficiencias en la supervisión ejercida por FONTUR sobre la ejecución de la contrapartida en especie aportada por iNNpulsa Colombia por valor de $500.000.000, ni mecanismos de control que permitan verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones asociadas a los recursos públicos, de origen fiscal y con destinación específica, transferidos para la ejecución del proyecto.

La situación se evidenció en los informes de supervisión elaborados por FONTUR, en los cuales se registraron retrasos progresivos en la ejecución de la Oferta Mercantil, incumplimientos en la entrega de evidencias y productos requeridos, así como riesgos asociados al cumplimiento de las actividades programadas.

No obstante, no se evidenciaron requerimientos formales dirigidos a iNNpulsa Colombia tendientes a exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas, solicitar planes de mejoramiento, advertir posibles incumplimientos o promover las acciones previstas en el Manual de Supervisión e Interventoría de FONTUR, con el fin de acreditar un seguimiento específico a la ejecución de la contrapartida en especie aportada por iNNpulsa Colombia por valor de $500.000.000, pese a formar parte de la estructura financiera aprobada para la ejecución del proyecto.

Lo antes descrito se origina por debilidades en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control implementados por FONTUR sobre la ejecución de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, así como por la falta de actuaciones oportunas para gestionar los riesgos, desviaciones e incumplimientos identificados durante la ejecución del proyecto en lo relacionado con la ejecución de los recursos de la contrapartida en especie.

La situación limitó la capacidad de verificar integralmente el cumplimiento de la contrapartida en especie comprometida por iNNpulsa Colombia dentro de la estructura financiera del proyecto, afectando la trazabilidad y el control sobre la totalidad de los recursos destinados a la ejecución del proyecto de Sostenibilidad ambiental e incrementando el riesgo de que posibles incumplimientos no fueran detectados oportunamente.

Respuesta de FONTUR:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0131680 del 09 de junio de 2026. El equipo auditor efectuó un análisis integral de los argumentos, aclaraciones y evidencias aportadas en la respuesta enviada. No obstante, para efectos de pertinencia, claridad y economía, en el presente informe se transcriben únicamente los apartes que guardan relación directa con los hechos observados y con la valoración realizada por la CGR.

"(…) En atención a la observación relacionada con el oficio 2026EE0114240 con presuntas deficiencias en la supervisión interna ejercida por el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR sobre la oferta mercantil FNTC-587-2025 y su eventual incidencia disciplinaria, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones, con el fin de desvirtuar el fondo de la observación, aclarar el alcance de la supervisión ejercida y evidenciar que las actuaciones se ajustaron a los principios de control preventivo, proporcionalidad, razonabilidad y progresividad, orientando sus actuaciones a la identificación temprana de riesgos, la formulación oportuna de observaciones técnicas y requerimientos, efectuados dentro de los términos y etapas correspondientes del seguimiento contractual y en concordancia con el cronograma y el plan de trabajo aprobados, así como la exigencia de ajustes al ejecutor, antes de acudir a mecanismos sancionatorios. Las acciones de esta supervisión cuentan con trazabilidad documental verificable y fueron desarrolladas bajo los principios de buena fe y eficiencia, con el propósito de garantizar la debida diligencia y la correcta ejecución del proyecto y la Oferta Mercantil Irrevocable, tal y como se evidenciará a continuación.

(…)

CONCLUSIONES

A la fecha de la respuesta a estas observaciones, la Oferta Mercantil Irrevocable FNTC-587-2025 se encuentra en la Fase 1 Caracterizar a los actores conexos a la cadena de valor del turismo seleccionados como beneficiarios para identificar necesidades energéticas y el potencial de implementación de proyectos de gestión ambiental. Cuenta con un diagnóstico aprobado por la Supervisión mediante comunicado oficial del 6 de mayo de 2026 y 247 habilitados en el marco de un ejercicio técnico, riguroso e íntegro ejercido por la supervisión y el P.A. FONTUR. (Anexo 22 y 23)

Cabe mencionar, que el ejercicio de selección en la Fase 1, no habilita a pasar la Fase 3, etapa en la que se definirán los beneficiarios de las soluciones ambientales. Estos deberán cumplir con la Fase 2 de capacitación y que será debidamente supervisado por el P.A. FONTUR.

La supervisión ejercida no solo fue activa y documentada, sino razonable y proporcional al estado real del proyecto, sin que el ordenamiento jurídico exija la adopción de medidas sancionatorias anticipadas cuando se han activado mecanismos de control preventivo eficaces.

De acuerdo con la evidencia documental aportada, se encuentra acreditado que la supervisión ejercida por el P.A. FONTUR desarrolló actuaciones permanentes, verificables y oportunas de seguimiento, control y gestión de riesgos sobre la ejecución de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025.

Las desviaciones identificadas durante la ejecución no fueron ignoradas ni omitidas por la supervisión, sino que fueron registradas, analizadas, comunicadas al ejecutor y objeto de seguimiento mediante observaciones, solicitudes de información, validaciones técnicas y comités de seguimiento.

En consecuencia, no se configura incumplimiento de deber funcional alguno ni se acreditan elementos que permitan inferir una presunta incidencia disciplinaria atribuible a la supervisión, razón por la cual se solicita respetuosamente desvirtuar la observación formulada.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos muy respetuosamente al equipo auditor, desestimar la observación planeada junto con la incidencia Disciplinaria planteada (…)"

Análisis de Respuesta:

Analizados los argumentos expuestos por FONTUR y la documentación aportada en la respuesta, la CGR evidencia que la entidad acreditó la realización de diversas actuaciones de supervisión y seguimiento sobre la ejecución de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025, entre ellas reuniones de seguimiento, comités técnicos, solicitudes de información, observaciones a entregables, revisión de avances frente al cronograma, identificación de riesgos y requerimientos orientados a obtener información técnica, financiera y administrativa relacionada con la ejecución del proyecto.

En este sentido, los soportes allegados permiten desvirtuar el cuestionamiento relacionado con la inexistencia de actuaciones de supervisión o seguimiento por parte de FONTUR, así como la

afirmación según la cual no se habrían realizado requerimientos u observaciones frente a las situaciones identificadas durante la ejecución. Por tal razón, la observación se ajusta en lo relacionado con el alcance de las actividades de supervisión desplegadas por la entidad y se retira la presunta incidencia disciplinaria inicialmente comunicada, al evidenciarse el ejercicio de actuaciones orientadas al seguimiento y control de la ejecución del negocio jurídico.

No obstante, si bien FONTUR acreditó actuaciones de seguimiento sobre la ejecución general de la Oferta Mercantil, persisten debilidades respecto de la verificación específica de la contrapartida en especie aportada por iNNpulsa Colombia por valor de $500.000.000. La documentación allegada evidencia solicitudes de información y requerimientos relacionados con dicho componente; sin embargo, no permite verificar de manera suficiente las actividades de validación, seguimiento y control realizadas sobre la ejecución efectiva de la contrapartida ni su correspondencia con los compromisos asumidos dentro de la estructura financiera aprobada para el proyecto.

En consecuencia, la CGR acoge parcialmente los argumentos presentados por FONTUR y ajusta el alcance de la observación en lo relacionado con las actuaciones de supervisión desarrolladas sobre la ejecución de la Oferta Mercantil FNTC-587-2025. No obstante, se mantiene el hallazgo administrativo respecto de las debilidades identificadas en el seguimiento y verificación de la contrapartida en especie aportada por iNNpulsa Colombia, aspecto que continúa sin acreditarse de manera suficiente con la documentación allegada en la respuesta.

Hallazgo nro. 6 - Comités de Seguimiento Convenio nro. 320 de 2021 (D) (COH_2791_2026).

Ley 80 del 28 de octubre de 1993 ***"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".***

"(…) ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(…) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan (…)".

Ley 1474 del 12 de julio de 2011, ***"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".***

"(…) ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (…)".

Manual de Contratación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Versión nro. 04, adoptado mediante Resolución No. 3861 del 28 de diciembre de 2015.

"(…) ARTÍCULO 32. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en el marco normativo vigente, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

(..) 32.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES DE CONVENIOS CON ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: Son funciones de los Supervisores de convenios con Entidades sin Ánimo de Lucro y Convenios Interadministrativos los siguientes:

(…) 10. Para los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, los supervisores tendrán la obligación de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad pública o entidades públicas con la que el Ministerio se haya asociado (…).

Convenio Interadministrativo nro. 320 del 30 de julio de 2021, celebrado entre el MinCIT y Bancóldex.

"(…) Clausula decima séptima. Supervisión.

La supervisión del convenio por parte del Ministerio será ejercida por el funcionario que se designe al momento de cada transferencia en los términos de la Resolución Ministerial No. 3861 de 2015 o la que la modifique, adicione o sustituya, para el caso de la transferencia inicial correspondiente al presente convenio, la supervisión será ejercida por el Director de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien haga sus veces, quién además de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones de BANCÓLDEX, cumplirá las establecidas en la Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y la Resolución 3861 de 2015. PARAGRAFO PRIMERO: El Supervisor deberá presentar informes de manera trimestral atendiendo los parámetros establecidos en el Manual de Contratación. PARAGRAFO SEGUNDO: El supervisor deberá verificar que BANCÓLDEX entregue los informes respecto de la ejecución del mismo en la periodicidad y con los lineamientos establecidos en las obligaciones del presente Convenio y el Manual de Contratación.

Cláusula decima octava. Comité Interinstitucional: El seguimiento de los recursos transferidos estará a cargo de un comité interinstitucional designado para cada transferencia, integrado por

dos (2) delegados designados por BANCÓLDEX y dos (2) delegados designados por EL MINISTERIO.

El Comité Interinstitucional de los recursos transferidos tendrá las siguientes funciones:

a) Orientar la política general de las actividades a desarrollar
b) Realizar el seguimiento de las acciones
c) Recomendar acciones, modificaciones y otras estrategias para la ejecución de los recursos
d) El Comité Interinstitucional deberá reunirse por lo menos una vez cada semestre con el fin de cumplir las funciones antes descritas levantándose el acta respectiva (…)".

Corte Constitucional, Sentencia C-563 del 07 de octubre de 1998, referencia expediente: D-1989. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Diaz.

"(…) 3.2. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública identifica a los "servidores públicos", como las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a "las entidades estatales" (…)

3.3. Los contratistas, conforme a dicho estatuto, son las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, que asumen la ejecución de una labor o actividad, o que deben asumir la realización de una determinada prestación, según las especificidades del objeto del contrato, a cambio de una contraprestación.

3.4. La ley, atendiendo a la identificación y naturaleza de los sujetos que participan en el proceso de la contratación y la necesidad de realizar su objeto, establece las actividades que cada uno de ellos debe cumplir dentro del referido proceso (…)

(…) 3.6. Las actividades de los servidores públicos, propias de su cargo o destino, son por esencia y definición funciones públicas, pues están dirigidas a contribuir al logro de la prestación oportuna y eficaz de los cometidos públicos a cargo del Estado (…)

(…) 3.10. Las razones precedentes obligan a un cuidadoso examen de la situación atinente a la responsabilidad de los contratistas.

Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública.

Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados (…)".

Concepto 103151 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública, REF: Empleo. Asignación de funciones de Supervisor de Contrato a cualquier funcionario de una entidad pública. RAD. 20229000102272 del 28 de febrero de 2022.

"(…) Según lo manifestado por la entidad, La designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del Artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. Adicionalmente, la supervisión es ejercida por la Entidad Estatal cuando no requiere conocimientos especializados y corresponde al ordenador del gasto designar al supervisor de un contrato. La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita (…)".

Concepto C - 654 de 2021, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ANCP-CCE.

Temas: Contrato Estatal - Ejercicio - Funciones de control y vigilancia / Contrato Estatal - Funciones de control y vigilancia / Supervisión - Ejercicio - Contratista - Apoyo a la supervisión / Contrato de Prestación de Servicios - Persona jurídica - Persona natural. Radicación: Respuesta a consulta P20211012009410.

"(…) En concordancia, en los conceptos C-344 y C-414 de 2020 emitidos por esta Agencia, en relación con el tema de la supervisión, se consideró que la entidad estatal únicamente podrá contratar personal, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos, en caso de necesitarlo como apoyo a la gestión en la supervisión, sin que esto resulte en una delegación del ejercicio de función pública que conlleva la responsabilidad intransferible de supervisar los contratos estatales. Esto quiere decir que existe la posibilidad de contratar apoyo para la función de supervisión, pero no para el ejercicio directo de la misma, ya que como se señaló anteriormente, esa función está en cabeza de la entidad estatal y no puede transferirse a un particular contratado para tal fin (…)".

En desarrollo de la auditoría se evidenció que, en el marco del Comité de Seguimiento a la Transferencia de Recursos del Convenio Interadministrativo nro. 320 de 2021, participaron y suscribieron actuaciones relacionadas con la aprobación y definición de saldos a devolver, 3 contratistas vinculados al MinCIT mediante contratos de prestación de servicios, pese a que no contaban, entre las funciones contractuales asociadas la adopción de decisiones inherentes a la supervisión, seguimiento o administración de recursos públicos del convenio.

De la revisión documental efectuada al Convenio Interadministrativo nro. 320 de 2021 y particularmente al Acta nro. 08 del Comité de Seguimiento a la Transferencia de Recursos, correspondiente a la sesión realizada el 09 de diciembre de 2025, se evidenció que durante el desarrollo del punto denominado "*Ejecución aporte inicial del convenio y sus Otrosíes 1, 3, 5 y 7*", fueron presentadas y conciliadas las cifras relacionadas con los recursos ejecutados y los saldos a favor del MinCIT, con el propósito de adelantar el trámite de devolución de recursos no ejecutados.

En dicha acta quedó consignado expresamente que "*el comité aprueba y define los saldos a devolver a través de la suscripción de la correspondiente acta de devolución para el aporte inicial y los otrosíes N.º 1, 3, 5 y 7 del Convenio 320 de 2021*", lo que evidencia la adopción de decisiones relacionadas con la ejecución y definición de recursos públicos asociados al convenio.

No obstante, se identificó que el acta fue suscrita, además de funcionarios de Bancóldex, por 3 contratistas vinculados al MinCIT mediante los contratos nro. CTO-038-2025, CTO-413-2025 y CTO-467-2025, sin que en las obligaciones contractuales revisadas se evidenciaran funciones relacionadas con la toma de decisiones, aprobación o definición de actuaciones propias de la supervisión, seguimiento o control de recursos públicos derivados del convenio.

La situación descrita obedece a debilidades en los mecanismos de control, supervisión y delimitación de competencias dentro del Comité de Seguimiento del Convenio 320 de 2021, que permitió la intervención de contratistas en actuaciones asociadas a la aprobación y definición de decisiones relacionadas con recursos públicos, sin que existiera claridad funcional sobre el alcance de su participación y las limitaciones propias de los contratos de prestación de servicios suscritos con el MinCIT.

La participación y suscripción del acta por parte de contratistas en decisiones relacionadas con la aprobación y definición de saldos a devolver configura una presunta irregularidad con efectos disciplinarios, en la medida en los contratistas actuaron fuera de las competencias establecidas su vínculo contractual y los miembros del Comité permitieron la intervención de particulares en actuaciones asociadas al seguimiento, control y definición sobre recursos públicos, funciones que corresponden exclusivamente a servidores públicos competentes.

Respuesta de la entidad

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0114788 del 15 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, de manera respetuosa se presentan las siguientes aclaraciones:

La realización del Comité obedeció a la necesidad de revisar, validar y definir los valores exactos objeto de devolución. Para tal efecto, los apoyos a la supervisión efectuaron la revisión técnica, financiera y jurídica de los valores que debían ser reintegrados, con el propósito de brindar a la Supervisora del Convenio y de los otrosíes los elementos de juicio necesarios para contar con certeza respecto de los montos susceptibles de devolución.

Dichos valores correspondían a la información consignada en los informes de ejecución remitidos por BANCÓLDEX, los cuales habían sido objeto de revisión y seguimiento permanente por parte de los apoyos a la supervisión. En este sentido, el acta del Comité constituyó un documento de soporte técnico y jurídico que permitió a la Supervisora contar con los insumos requeridos para la suscripción de las Actas de Devolución de Saldos, tal como finalmente ocurrió.

En consecuencia, son precisamente las Actas de Devolución de Saldos los instrumentos idóneos que soportan y certifican tanto la devolución de los recursos como el cumplimiento de las metas establecidas en los otrosíes suscritos.

Ahora bien, respecto de la afirmación realizada por la CGR, según la cual dentro de las funciones previstas en los contratos de prestación de servicios de los profesionales que suscribieron el acta no se contemplaban actividades relacionadas con la "toma de decisiones, aprobación o definición de actuaciones propias de la supervisión, seguimiento o control de recursos públicos derivados

del convenio", resulta pertinente precisar que las obligaciones contractuales de los contratistas de la DPC, y específicamente de los contratos referidos, contemplaban expresamente actividades de apoyo a la supervisión.

En efecto, en los tres contratos se estableció la obligación de "ejercer el apoyo a la supervisión de los contratos y convenios que le sean asignados", obligación que comprende el acompañamiento, seguimiento y revisión de las actuaciones derivadas de los contratos y convenios a cargo de la Dirección. Adicionalmente, en el Contrato No. 038 de 2025 se contemplaron, entre otras, las siguientes obligaciones específicas: (…) 1. "Apoyar la estructuración jurídica, precontractual, contractual y poscontractual de los contratos, convenios, instrumentos, programas o planes diseñados por la Dirección en el desarrollo de su misión". 2. "Apoyar el seguimiento jurídico de las actividades relacionadas con actos administrativos, convenios y contratos ejecutados con recursos de la Dirección, así como la revisión de informes en aspectos jurídicos derivados de la ejecución de los instrumentos". 3. "Apoyar en el análisis jurídico y en los reportes de las acciones realizadas para la ejecución de los diferentes instrumentos de la Dirección o requeridos por los entes de control". 4. "Ejercer el apoyo a la supervisión de los contratos y convenios que le sean asignados". De igual forma, el Contrato No. 413 de 2025 estableció obligaciones específicas orientadas al seguimiento jurídico y al apoyo técnico de la supervisión, entre ellas, (…) 1. "Realizar el seguimiento jurídico de los actos administrativos, convenios y contratos ejecutados con recursos de la Dirección, con el fin de verificar su legalidad, asegurar el cumplimiento normativo y prevenir riesgos jurídicos". 2. "Elaborar, preparar y analizar información e insumos para apoyar las acciones que se requieran, así como asistir a las instancias y reuniones que le sean asignadas". 3. "Apoyar en el análisis jurídico y en los reportes de las acciones realizadas para la ejecución de los diferentes instrumentos de la Dirección". 4. "Ejercer el apoyo a la supervisión de los contratos y convenios que le sean asignados".

Por su parte, el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 467 de 2025, contempló obligaciones específicas relacionadas con el seguimiento técnico y el apoyo a la supervisión, tales como (…) 1. "Apoyar las actividades relacionadas con la implementación y seguimiento de instrumentos en materia de financiamiento empresarial, desarrollo productivo y dinámica sectorial". 2. "Brindar apoyo técnico para el seguimiento, preparación de insumos y proyección de respuestas a consultas, requerimientos y reportes relacionados con el objeto contractual". 3. "Participar en espacios de discusión, concertación, revisión y seguimiento de políticas para el desarrollo productivo". 4. "Ejercer el apoyo a la supervisión de los contratos y convenios a cargo de la Dirección". (…)

(…) En ese sentido, resulta importante precisar que la participación de los contratistas en el Comité no implicó el ejercicio autónomo de funciones decisorias propias del supervisor ni la sustitución de competencias administrativas. Su intervención se enmarcó exclusivamente en las actividades de apoyo técnico, jurídico y financiero previstas contractualmente, dirigidas a suministrar elementos de análisis y verificación que permitieran a la Supervisora adoptar decisiones debidamente sustentadas.

La presente aclaración tiene como único propósito evidenciar que, desde la estructuración de los contratos de prestación de servicios, se previó la conformación de un equipo interdisciplinario de apoyo a la Dirección y a la supervisión de los contratos, convenios e instrumentos a cargo de la DPC, con el fin de garantizar decisiones sustentadas en análisis técnicos y profesionales, en

atención al volumen y complejidad de las actuaciones administrativas que deben ser atendidas por la Dirección.

En virtud de lo expuesto, es preciso señalar, de manera respetuosa pero enfática, que las conclusiones formuladas por el ente de control no se corresponden con los elementos fácticos y contractuales aquí evidenciados.

En primer lugar, no es posible afirmar que existieron "debilidades en los mecanismos de control, supervisión y delimitación de competencias" cuando se ha demostrado que los contratos CTO-038-2025, CTO-413-2025 y CTO-467-2025, contemplaban expresamente obligaciones de apoyo a la supervisión, seguimiento jurídico y técnico, y participación en espacios de revisión y concertación, lo cual evidencia que el alcance de la intervención de los contratistas estaba clara y previamente delimitado en los instrumentos contractuales, y no obedeció a una actuación improvisada o carente de soporte jurídico.

En segundo lugar, la afirmación según la cual los contratistas "actuaron fuera de las competencias establecidas en su vínculo contractual" queda desvirtuada al constatarse que sus obligaciones contractuales comprendían, precisamente, las actividades de apoyo técnico, jurídico y financiero que desplegaron en el marco del Comité.

En tercer lugar, la calificación de su participación como "intervención de particulares en actuaciones asociadas al seguimiento, control y definición sobre recursos públicos" desconoce que la suscripción del acta del Comité no constituyó un acto decisorio autónomo, sino un soporte técnico previo a las Actas de Devolución de Saldos, instrumentos estos últimos que fueron suscritos por la Supervisora en ejercicio legítimo de sus competencias.

Por consiguiente, no se configuran los presupuestos que sustentarían la presunta irregularidad con efectos disciplinarios señalada por la Contraloría, toda vez que la participación de los profesionales de apoyo se ajustó al marco de sus obligaciones contractuales y no implicó sustitución ni usurpación de funciones propias de servidores públicos (…)".

Análisis de la Respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta presentada por el MinCIT, la observación se mantiene, toda vez que el Convenio No. 320 de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex, diferencia expresamente las funciones de supervisión de aquellas asignadas al Comité Interinstitucional.

En efecto, la Cláusula Décima Séptima regula la supervisión del convenio, estableciendo su ejercicio respecto de la verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo de Bancóldex, conforme a lo previsto en la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y la Resolución 3861 de 2015. Por su parte, la Cláusula Décima Octava crea el Comité Interinstitucional, al cual se le asigna el seguimiento de los recursos transferidos y se le atribuyen funciones específicas, entre las que se destaca la prevista en el literal a, consistente en *"orientar la política general de las actividades a realizar".*

Lo anterior, evidencia que el convenio distingue claramente entre las funciones propias de supervisión y aquellas relacionadas con la orientación estratégica y el seguimiento general de la ejecución del convenio, sin perjuicio de que ambas instancias concurran en la finalidad de verificar

el cumplimiento de los objetivos pactados, la ejecución de la estrategia de Reindustrialización y la adecuada destinación de los recursos públicos transferidos.

En este contexto, la respuesta del MinCIT señala que *"la realización del Comité obedeció a la necesidad de revisar, validar y definir los valores exactos objeto de devolución*", resaltando el equipo auditor las expresiones "validar" y "definir", por cuanto dichas actuaciones exceden una labor meramente operativa o de apoyo y se relacionan directamente con la adopción de decisiones respecto de recursos públicos vinculados al convenio.

Se afirma así mismo que el acta del Comité constituyó un documento de soporte técnico y jurídico que permitió a la Supervisora contar con los insumos requeridos para la suscripción de las Actas de Devolución de Saldos, tal como finalmente ocurrió, por lo que, si bien es jurídicamente viable que contratistas de apoyo a la supervisión participen en comités de seguimiento de convenios estatales, incluso cuando estos desarrollen funciones de orientación o recomendación, dicha participación se encuentra limitada por el régimen de contratación estatal, el principio de responsabilidad y la naturaleza indelegable de determinadas competencias públicas. En tal sentido, resulta necesario diferenciar entre la participación técnica o de apoyo y la adopción formal o material de decisiones administrativas o de dirección estatal.

De acuerdo con los argumentos expuestos por el ministerio, los contratos de prestación de servicios revisados y sus respectivos estudios previos, se observa que los contratistas de apoyo a la supervisión pueden asistir a reuniones, presentar análisis técnicos, elaborar recomendaciones, apoyar la estructuración de decisiones, realizar seguimiento operativo, financiero o jurídico y emitir conceptos no vinculantes. No obstante, tales contratistas no pueden sustituir al supervisor o interventor, ejercer competencias reservadas a servidores públicos, adoptar decisiones vinculantes para la entidad ni decidir o votar en representación de esta cuando ello implique ejercicio de autoridad administrativa o gestión fiscal directa.

La jurisprudencia y doctrina administrativa han sido reiterativas en señalar que los contratistas prestan apoyo especializado o asistencial, pero no pueden asumir funciones permanentes de la administración, ni competencias decisorias reservadas a funcionarios públicos.

En el caso objeto de análisis, el riesgo jurídico es explicito debido a que el Comité Interinstitucional tiene asignada la función de "*orientar la política general de las actividades a realizar*", expresión que comporta una función de dirección estratégica y de toma de decisiones relevantes para la ejecución del convenio. En consecuencia, las decisiones derivadas de dicha instancia deben recaer en servidores públicos competentes, limitándose la participación de los contratistas al apoyo técnico y asesor.

En efecto, conforme se indicó en la observación, en el Acta nro. 08 del Comité de Seguimiento a la Transferencia de Recursos, realizada el 09 de diciembre de 2025, quedó expresamente consignado que *"el comité aprueba y define los saldos a devolver a través de la suscripción de la correspondiente acta de devolución para el aporte inicial y los otrosíes No. 1, 3, 5 y 7 del Convenio 320 de 2021",* lo cual evidencia la adopción de decisiones relacionadas con la definición y ejecución de recursos públicos asociados al convenio.

En ese sentido, persiste la posible configuración de riesgos asociados con indebida delegación de funciones públicas, desnaturalización del contrato de prestación de servicios, coadministración

por particulares, debilitamiento de la responsabilidad del supervisor y potenciales conflictos de interés derivados de la ausencia de claridad en la trazabilidad de las decisiones adoptadas.

Se afirma así mismo por la entidad, que la CGR *"desconoce que la suscripción del acta del Comité no constituyó un acto decisorio autónomo, sino un soporte técnico previo a las Actas de Devolución de Saldos, instrumentos estos últimos que fueron suscritos por la Supervisora en ejercicio legítimo de sus competencias",* lo cual no desvirtúa la observación formulada por la CGR. En efecto, y como ya se mencionó, el Convenio 320 de 2021 estableció una diferenciación expresa entre las funciones asignadas a la supervisión y aquellas atribuidas al Comité Interinstitucional.

Mientras la supervisión tenía a su cargo el seguimiento y control de la ejecución contractual, el Comité Interinstitucional fue creado específicamente para realizar seguimiento a la ejecución de los recursos y orientar la política general de las actividades a desarrollar en el marco del convenio. Por tanto, las decisiones o recomendaciones adoptadas en dicho Comité no pueden ser consideradas como actuaciones carentes de efectos dentro del proceso de administración y destinación de los recursos.

En consecuencia, aun cuando las Actas de Devolución de Saldos hubieran sido formalmente suscritas por la Supervisión en ejercicio de sus competencias, ello no excluye la relevancia de las actuaciones previas del Comité ni permite concluir que sus actas constituyeran simples documentos de soporte sin incidencia en la toma de decisiones. Por el contrario, la existencia de una instancia diferenciada encargada de orientar las actividades y efectuar seguimiento a los recursos evidencia que sus deliberaciones y conclusiones formaban parte integral del proceso que condujo a la adopción de las decisiones posteriores.

Así, el cuestionamiento de la CGR no se desvirtúa por la sola circunstancia de que el acto final haya sido suscrito por la Supervisión, pues resulta necesario analizar el papel material desempeñado por el Comité Interinstitucional y la incidencia efectiva de sus determinaciones o recomendaciones en la decisión de devolución de saldos.

Por lo anterior, se concluye que la competencia formal para suscribir el acto final no elimina la responsabilidad ni la relevancia de la instancia que participó en la formación de la decisión, especialmente cuando el propio convenio le asignó funciones específicas de seguimiento, orientación y control sobre la ejecución y destinación de los recursos. En tal sentido, la participación del Comité de seguimiento comportaba un deber funcional de asegurar que la destinación de los recursos dispuestos conforme al convenio 320 de 2021 cumplieran los objetivos de la estrategia de reindustrialización. En tanto que la supervisión tiene como propósito velar por el cumplimiento de la normatividad aplicable y de las condiciones pactadas en el Convenio No. 320 de 2021. En consecuencia, se conforma como hallazgo y se mantiene la presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo nro. 7 - Supervisión del MinCIT al Convenio nro. 320 de 2021 (D) (COH_2811_2026)

Ley 80 del 28 de octubre de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".*

"(…) ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(…) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan (…)".

Ley 1474 del 12 de julio de 2011*, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".*

"(…) ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (…)".

Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

"(…) ARTÍCULO 36. Administración Eficiente de Recursos Públicos. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: ARTÍCULO 149. Administración Eficiente de Recursos Públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales (…)".

Conpes 4129 del 21 de diciembre de 2023, *"Política Nacional de Reindustrialización".*

"(…) La política de reindustrialización es un proceso de transformación productiva que habilita las condiciones para aumentar la generación de valor y permite que el país atienda otros retos importantes en materia ambiental y de inclusión. En suma, la reindustrialización genera condiciones (normativas, institucionales, programáticas) para generar mayor valor agregado en el aparato productivo colombiano, ampliar la base industrial del país, enfrentar el cambio climático, lograr procesos de inclusión productiva de todas las unidades productivas, indistinto de su tamaño, e incorporar nuevos sectores potenciales para el proceso de reindustrialización. La política establece las bases para transitar de una economía altamente dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e

incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad.

Esta política se implementará en un horizonte de tiempo de once años, entre 2024 y 2034, y está acompañada de indicadores de impacto bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La política modifica el enfoque tradicional, fundamentado en establecer incentivos, programas o apoyos con el objetivo de remover fallas de mercado que cuales no han posibilitado que países ubicados en bajos eslabones de la cadena logren posicionarse en aquellos de alto valor agregado, alta tecnología, salarios y mayor dinámica productiva y exportadora, contribuyendo a la inercia de tener un crecimiento económico con efecto derrame ignorando los resultados de los efectos sobre los encadenamientos productivos y las vulnerabilidades económicas derivadas de las condiciones actuales (…)".

Informe al Congreso Julio 2023 – Junio 2024 – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

"(...) V. Cierre de brechas territoriales (…)

- Línea de crédito sostenible adelante.

Se han creado 2 versiones de la línea de crédito Sostenible Adelante. Estas líneas han tenido como objetivo promover las inversiones empresariales de MiPymes asociadas a la mitigación y adaptación al cambio climático, la economía circular y la bioeconomía, ***a través de la financiación del diferencial de tasas*** *(…)"*

Manual de Contratación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Versión nro. 04, adoptado mediante Resolución No. 3861 del 28 de diciembre de 2015.

"(…) ARTÍCULO 32. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en el marco normativo vigente, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

(..) 32.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES DE CONVENIOS CON ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: Son funciones de los Supervisores de convenios con Entidades sin Ánimo de Lucro y Convenios Interadministrativos los siguientes:

(…) 10. Para los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, los supervisores tendrán la obligación de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad pública o entidades públicas con la que el Ministerio se haya asociado (…).

Convenio Interadministrativo nro. 320 del 30 de julio de 2021, celebrado entre el MinCIT y Bancóldex.

"(…) Clausula segunda. Especificaciones técnicas.

DESTINACIÓN DEL APORTE: Con los aportes transferidos por EL MINISTERIO se cubrirá el diferencial de tasa entre las condiciones estándar de Bancóldex y las condiciones específicas de cada instrumento creado en el marco de este convenio.

Para este propósito, las partes acuerdan que BANCÓLDEX, siguiendo todos los procedimientos internos que sean necesarios, establecerá líneas de crédito dentro de su portafolio atendiendo los lineamientos del presente Convenio. Estas líneas podrán operar tanto en moneda local como en moneda extranjera y sus condiciones específicas se establecerán en una circular que para cada línea publicará Bancóldex previo acuerdo de las condiciones con EL MINISTERIO.

DIFERENCIAL DE TASA: Los recursos del Ministerio estarán destinados a cubrir el valor presente de los intereses que se dejan de generar por el diferencial entre la tasa de interés a la cual BANCÓLDEX entregará los recursos a los intermediarios financieros, en el caso de operaciones de segundo piso, o a las empresas, en el caso de operaciones de crédito directo, que podrán acceder a las líneas de financiación, y la tasa de interés de líneas tradicionales para el caso de la operación de segundo piso y la tasa de interés estándar de crédito directo empresarial que es el resultado de la metodología de asignación de precios usada por BANCÓLDEX para operaciones de financiación directa a empresas, y de acuerdo con el plazo y el periodo de gracia de la operación (…)

(…) Clausula cuarta: Obligaciones de las partes: Las artes se comprometen con el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

(…) Obligaciones de Bancóldex:

(…) 4. Presentar trimestralmente a EL MINISTERIO un informe sobre los créditos otorgados, sin que exceda la reserva bancaria. Dicho informe deberá relacionar la siguiente información de los créditos colocados durante el mes inmediatamente anterior:

Relación de los créditos colocados especificando: intermediario que desembolsa, valor desembolsado, plazo, tasa y el valor neto correspondiente a la tasa diferencial.

Destino de los créditos por actividad económica y el Departamento.

"(…) Clausula decima séptima. Supervisión.

La supervisión del convenio por parte del Ministerio será ejercida por el funcionario que se designe al momento de cada transferencia en los términos de la Resolución Ministerial No. 3861 de 2015 o la que la modifique, adicione o sustituya, para el caso de la transferencia inicial correspondiente al presente convenio, la supervisión será ejercida por el Director de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien haga sus veces, quién además de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones de BANCÓLDEX, cumplirá las establecidas en la Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y la Resolución 3861 de 2015. PARAGRAFO PRIMERO: El Supervisor deberá presentar informes de manera trimestral atendiendo los parámetros establecidos en el Manual de Contratación. PARAGRAFO SEGUNDO: El supervisor deberá verificar que BANCÓLDEX entregue los informes respecto de la ejecución del mismo en la periodicidad y con los lineamientos establecidos en las obligaciones del presente Convenio y el Manual de Contratación (…)".

Estatutos del Banco de Comercio Exterior De Colombia S. A. – Bancóldex.

“Capítulo I Nombre, Nacionalidad, Domicilio, Objeto y Duración De La Sociedad.

(…) ARTICULO 6. Objeto Social: Tal como lo establece el numeral 3 del artículo 279 del Decreto 663 de 1993, adicionado por la Ley 795 de 2003, la sociedad tendrá como objeto financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y con la industria nacional, actuando para tal fin como banco de descuento o redescuento, antes que como intermediario directo; y promover las exportaciones en los términos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 283, siguientes y concordantes del Decreto 663 de 1993.

(…) 10. Celebrar contratos para la administración de proyectos o de recursos, y para la prestación de servicios de banca de inversión que guarden relación de conexidad con las finalidades establecidas en su objeto social (…)”.

Memorando interno del MinCIT, referencia DPYC-2024-000177, Asunto: Solicitud Otrosí 8-Convenio 320 de 2021, De: Director Productividad y Competitividad, de fecha 28 de mayo de 2024.

“(…) Atendiendo a la naturaleza y fuente de los recursos transferidos a partir de la firma del presente otrosí para las líneas que se publiquen en adelante en el marco de este convenio se incluirá en los informes periódicos para las operaciones de redescuento la tasa de interés final cobrada a los beneficiarios. Del mismo modo, en el informe final de cada línea, posterior a su cierre, Bancóldex enviará datos promedio de plazos, montos y tasas de interés por segmento para la operación de redescuento (…)”.

La CGR evidenció que el MinCIT, en ejercicio de la supervisión al Convenio nro. 320 de 2021, no da cuenta de la verificación del beneficio real obtenido por los empresarios beneficiarios de las líneas de crédito financiadas con recursos públicos destinados a compensar el diferencial de tasa, ni del impacto efectivo de dichos recursos frente a las condiciones ordinarias del mercado financiero y los objetivos asociados a la política de reindustrialización.

Lo anterior, teniendo en cuenta que BANCÓLDEX, en su calidad de banco de segundo piso, canaliza recursos mediante intermediarios financieros y que el aporte efectuado por la Nación tenía como finalidad compensar el diferencial de tasa para ofrecer condiciones preferenciales de crédito al sector empresarial. No obstante, los informes revisados no contienen información que permita verificar la tasa final aplicada al empresario beneficiario, ni determinar si efectivamente el diferencial de tasa representó un beneficio real frente a las condiciones ordinarias del mercado financiero.

Conforme a la cláusula cuarta del Convenio 320 de 2021 y a las funciones de supervisión asignadas al Director de Productividad y Competitividad del MinCIT, BANCÓLDEX debía presentar informes periódicos sobre los créditos otorgados, incluyendo información relacionada con intermediario financiero, valor desembolsado, plazo, tasa, destino de los créditos y valor correspondiente a la tasa diferencial.

Sin embargo, en la revisión efectuada durante la auditoría se evidenció que los informes remitidos por BANCÓLDEX y validados por el MinCIT únicamente incorporan información relacionada con

la tasa aplicada al intermediario financiero, omitiendo la tasa final cobrada al empresario beneficiario. En consecuencia, no existe trazabilidad suficiente que permita determinar si los recursos públicos destinados al diferencial de tasa generaron condiciones efectivamente favorables para los empresarios ni si contribuyeron al cumplimiento del objeto del convenio relacionado con la atención de necesidades de financiación del sector empresarial colombiano.

De la misma manera, analizados los informes mensuales remitidos por Bancóldex al MinCIT, se evidenció que estos incorporan las condiciones establecidas en las circulares expedidas en desarrollo de los otrosíes 7 y 8 del Convenio 320 de 2021, particularmente respecto de la tasa aplicable al intermediario financiero. No obstante, dichos reportes no contemplan la tasa final cobrada al empresario beneficiario, la cual, conforme a las mismas circulares, sería libremente negociable entre el intermediario financiero y el empresario.

Así las cosas, la CGR desconoce el impacto real del diferencial de tasa financiado con recursos del MinCIT sobre las condiciones efectivas del crédito otorgado al beneficiario final.

Lo anterior, a pesar de que en el Memorando DPYC-2024-000177 del 28 de mayo de 2024, soporte del Otrosí No. 8 al Convenio 320 de 2021, se indicó que en adelante se incluiría en los informes periódicos la tasa de interés final cobrada a los beneficiarios, dicha información no se evidenció en los reportes correspondientes a la línea MiPymes Competitivas 2025.

La situación descrita obedece a debilidades en el ejercicio de supervisión y seguimiento por parte del MinCIT, al validar informes financieros remitidos por BANCÓLDEX que no contenían información suficiente para determinar el beneficio real obtenido por los empresarios a través del diferencial de tasa financiado con recursos públicos, incumpliendo las instrucciones impartidas respecto a la incorporación de la tasa final al beneficiario dentro de los informes periódicos, obligación que no se materializó por parte de BANCÓLDEX ni fue exigida en desarrollo de la supervisión contractual del MinCIT.

La situación descrita evidencia debilidades en la supervisión del Convenio 320 de 2021, puesto que el MinCIT no aplicó mecanismos de verificación, ni contó con información suficiente para determinar el resultado real de la aplicación de los recursos destinados a la compensación del diferencial de tasa en beneficio del sector empresarial colombiano.

Lo anterior configura una irregularidad con incidencia disciplinaria, por posibles deficiencias en el ejercicio de las funciones de supervisión y seguimiento contractual, al no verificarse de manera suficiente el cumplimiento material de los fines estatales del convenio.

Respuesta de la entidad

El MinCIT da respuesta a la observación comunicada con radicado SIGEDOC nro. 2026EE0096593 del 08/05/2026 mediante oficio radicado SIGEDOC nro. 2026ER0114788 del 15/05/2026, en los siguientes términos:

Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, de manera respetuosa se presentan las siguientes aclaraciones:

Es necesario indicar nuevamente que los recursos de aporte para diferencial de tasa permiten la creación de líneas de crédito en condiciones adecuadas al uso esperado (inversiones

productivas, inversiones en sostenibilidad, inversiones para internacionalización) o población objetivo (micros y pequeñas empresas) buscando incidir en diversas características de los créditos: tasa de interés, plazo, flexibilidad en las condiciones de pago, buscando crear un marco que facilite la atención de las poblaciones objetivo y la realización de los objetivos y metas planteados en los proyectos de inversión. En ese sentido, la tasa de interés es uno de varios elementos sobre los cuales se hacen análisis para observar las diferencias que genera cada línea frente a las condiciones estándar del mercado, y es una variable sobre cuyo análisis deben tenerse en cuenta varios elementos, así:

La línea MiPymes competitivas tiene por objeto financiar inversiones, por tanto, ofrece plazos más amplios que aquéllos en los que se concentra el mercado. La información pública que se puede utilizar de referencia para las tasas es reportada por el sistema financiero, más concentrado en créditos de menor plazo para capital de trabajo. ° La línea atiende diferentes segmentos, incluyendo un subcupo de microfinanzas cuyas referencias de mercado son diferentes a las del crédito comercial pyme. Es importante diferenciar en el análisis los segmentos. ° El comportamiento individual de la tasa de un crédito no es referencia estadística del comportamiento de la línea, por tanto, los análisis suelen hacerse sobre promedios. Por ejemplo, el establecimiento de una tasa específica o techo en líneas de crédito suele reflejarse en un sesgo de acceso a la misma, no en una mejora de las condiciones de la población en general. Por otra parte, para el caso particular del otrosí 8, Bancóldex inició la inclusión de las tasas de crédito por operación de redescuento en el corte de marzo de 2026, una vez se dispone la información suficiente que permitiera verificar la inclusión de las tasas asociadas a las operaciones de redescuento, con lo cual se contará con una base representativa de datos que habilite la realización de análisis técnicos y financieros sobre dicha condición. De igual forma, en el corte correspondiente se incorporarán las tasas de interés aplicables a los créditos de microfinanzas, lo cual permitirá adelantar análisis específicos sobre el comportamiento y las condiciones de tasa para este segmento.

Es importante precisar que la inclusión en el otrosí 8, de compartir la tasa de interés individual de los créditos se hizo como complemento a un análisis de tasas que Bancóldex incluye en sus informes finales de impacto, generados con posterioridad al cierre de las líneas, informe que aún no ha sido generado para MiPymes Competitivas 2025, pues la línea aún se encuentra vigente, el cual deberá contener un análisis de las tasas promedio por segmento que se presenten en la línea. Esta información permitirá comparar el promedio de las tasas por segmento de la línea frente a tasas de referencia del mercado, con la salvedad, siempre aclarada por Bancóldex, de que las tasas promedio de referencia del mercado disponibles suelen corresponder a financiaciones de menor plazo promedio que el de la línea, por la alta concentración del mercado en créditos de capital de trabajo. Por lo anterior, se precisa que las condiciones de la línea MiPymes Competitivas 2025, destino de los recursos, segmentos empresariales a atender y condiciones financieras ofrecidas (plazo, tasa de redescuento, periodicidad de pago) informadas en la Circular publicada para esta línea de crédito junto con la información contenida en los reportes periódicos remitidos por Bancóldex y el informe final de análisis de resultados al que se hace referencia anteriormente, constituirán la información suficiente para que el Ministerio a través de esta Supervisión establezca los beneficios que esta línea entregó al sector empresarial.

Ahora bien, respecto a lo indicado sobre los informes del Otrosí No. 7, en el sentido que, "dichos reportes no contemplan la tasa final cobrada al empresario beneficiario, la cual, conforme a las mismas circulares, sería libremente negociable entre el intermediario financiero y el empresario",

es necesario indicar que, en dicho Otrosí, no se contempló la obligación del reporte periódico de estos indicadores. Tal y como se indicó en el Otrosí 8. En virtud de lo expuesto, y con el debido respeto, solicitamos al equipo auditor de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación formulada con incidencia disciplinaria, toda vez que no se configura deficiencia alguna en el ejercicio de las funciones de supervisión y seguimiento contractual. Lo anterior, en razón a que el Otrosí No. 8 se encuentra actualmente en ejecución, circunstancia que evidencia la continuidad del cumplimiento de las obligaciones contractuales y la inexistencia de actuaciones u omisiones constitutivas de reproche disciplinario.

Análisis de la Respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta presentada por el MinCIT, la observación no se desvirtúa y mantiene la incidencia comunicada, toda vez que el Convenio No. 320 de 2021, suscrito entre el MinCIT y BANCÓLDEX, en lo contenido en su Cláusula segunda define claramente como destinación del aporte el que *"con los aportes transferidos por EL MINISTERIO se cubrirá el diferencial de tasa entre las condiciones estándar de Bancóldex y las condiciones específicas de cada instrumento creado en el marco de este convenio",* y que con dicho diferencial de tasa: *"se cubrirá el valor presente de los intereses que se dejan de generar por el diferencial entre la tasa de interés a la cual BANCÓLDEX entregará los recursos a los intermediarios financieros, en el caso de operaciones de segundo piso, o a las empresas, en el caso de operaciones de crédito directo, que podrán acceder a las líneas de financiación, y la tasa de interés de líneas tradicionales para el caso de la operación de segundo piso y la tasa de interés estándar de crédito directo empresarial que es el resultado de la metodología de asignación de precios usada por BANCÓLDEX para operaciones de financiación directa a empresas, y de acuerdo con el plazo y el periodo de gracia de la operación (…),* lo cual determina para la CGR que el ejercicio de la supervisión debe permitir identificar claramente la destinación del recurso, por lo que la información correspondiente a la tasa de interés final aplicada al beneficiario resulta indispensable para verificar la correcta aplicación e impacto de los recursos aportados por el MinCIT en el marco del Convenio 320 de 2021, por cuanto, como ya se citó, dichos recursos tuvieron como finalidad específica cubrir el diferencial de tasa entre las condiciones estándar de Bancóldex y las condiciones especiales definidas para los instrumentos de financiación creados con cargo al convenio.

De acuerdo con dispuesto en el Convenio 320 de 2021, los recursos transferidos por el MinCIT no estaban destinados a incrementar la capacidad financiera de Bancóldex, ni a constituir un apoyo general al sistema financiero, sino a compensar el valor presente de los intereses que dejarían de generarse como consecuencia de ofrecer condiciones de financiación más favorables que las ordinariamente aplicables. En consecuencia, el beneficio económico perseguido por el convenio se materializa a través de una reducción efectiva de la tasa de interés aplicada a las operaciones financiadas.

Bajo este esquema, la tasa final cobrada al beneficiario constituye el elemento objetivo que permite determinar:

a) La existencia real del diferencial de tasa financiado con recursos públicos.
b) La cuantía efectiva del beneficio trasladado al beneficiario final.
c) La correspondencia entre los recursos desembolsados por el Ministerio y el beneficio financiero efectivamente recibido por las empresas beneficiarias.

d) El valor económico del subsidio implícito otorgado en cada operación.
e) El cumplimiento de la finalidad para la cual fueron apropiados y ejecutados los recursos públicos.

Sin conocer la tasa final aplicada al beneficiario no es posible establecer si el diferencial de tasa efectivamente se trasladó al usuario final, ni cuantificar el beneficio económico generado por los recursos del convenio. En tal escenario, y como se mencionó en la observación, puede verificarse la colocación de recursos o la existencia de operaciones crediticias, pero no el impacto financiero específico derivado del aporte efectuado por el MinCIT.

Particularmente en las operaciones de redescuento de segundo piso, la necesidad de contar con la tasa final al beneficiario adquiere relevancia, puesto que la tasa otorgada por BANCÓLDEX al intermediario financiero no permite, por sí sola, demostrar cuál fue el beneficio finalmente recibido por la empresa beneficiaria. Lo anterior debido a que el intermediario incorpora márgenes, costos y condiciones propias antes de realizar el desembolso al usuario final.

Por consiguiente, desde el seguimiento contractual y evaluación de resultados, la información de la tasa final al beneficiario constituye un insumo esencial y obligatorio para verificar el cumplimiento del objeto económico del convenio, la correcta destinación de los recursos públicos y el impacto real de la política pública implementada mediante el diferencial de tasa financiado por el MinCIT.

En la respuesta dada a la observación por parte del MinCIT se menciona: “e*s necesario indicar nuevamente que los recursos de aporte para diferencial de tasa permiten la creación de líneas de crédito en condiciones adecuadas al uso esperado (inversiones productivas, inversiones en sostenibilidad, inversiones para internacionalización) o población objetivo (micros y pequeñas empresas) buscando incidir en diversas características de los créditos: tasa de interés, plazo, flexibilidad en las condiciones de pago, buscando crear un marco que facilite la atención de las poblaciones objetivo y la realización de los objetivos y metas planteados en los proyectos de inversión. En ese sentido, la tasa de interés es uno de varios elementos sobre los cuales se hacen análisis para observar las diferencias que genera cada línea frente a las condiciones estándar del mercado, y es una variable sobre cuyo análisis deben tenerse en cuenta varios elementos…”*, respuesta que claramente concluye que SI es necesario contar con la información de la tasa de interés, sin descontar por parte de la CGR los demás elementos que se mencionan, y con base en la información reportada por MinCIT y por BANCÓLDEX, en respuesta a los oficios del 16 de abril de 2026, se identifica lo siguiente, respecto a las tasas finales cobradas a los beneficiarios:

- LINEA MIPYMES COMPETITIVAS AÑO 2025: de un universo de 860 beneficiarios, se identifican 33 empresarios de los cuales se encuentran sobre la tasa promedio de colocación del año 2025, y arriba de ella, con plazos que se identifican entre 2 a tres años en general y uno solo de cuatro años, no se identifican otras condiciones diferenciales.
- LINEA INTERNACIONALIZACIÓN AÑO 2024: de un universo de 247 beneficiarios, se identifican 2 empresarios de los cuales se encuentran sobre la tasa promedio de colocación del año 2024, y arriba de ella, con plazos que se identifican en tres años, no se identifican otras condiciones diferenciales.
- LINEA MUJERES EMPRESARIAS AÑO 2024: de un universo de 127 beneficiarios, se identifican 3 empresarios de los cuales se encuentran sobre la tasa promedio de

colocación del año 2024, y arriba de ella, con plazos que se identifican en tres años promedio, no se identifican otras condiciones diferenciales.

- LINEA SOSTENIBLE ADELANTE AÑO 2024: de un universo de 273 beneficiarios, se identifican 2 empresarios de los cuales se encuentran sobre la tasa promedio de colocación del año 2024, y arriba de ella, con plazos que se identifican en tres años promedio y cinco con cinco años, no se identifican otras condiciones diferenciales.
- LINEA MIPYMES COMPETITIVAS AÑO 2025: de un universo de 964 beneficiarios, se identifican 30 empresarios de los cuales se encuentran sobre la tasa promedio de colocación del año 2025, y arriba de ella, con plazos que se identifican en tres años promedio y cinco con cinco años, no se identifican otras condiciones diferenciales.

  Por ello, se identifica un Incumplimiento de la Cadena de Valor (Producto vs. Resultado), en cuanto a que lo contemplado en los informes (beneficiario, modalidad, monto, aporte consumido, etc.) son datos de Insumo y Producto, pero se desconoce el resultado como el efecto de esa tasa diferencial en el beneficiario.

Así mismo se menciona en la respuesta que: "*Es importante precisar que la inclusión en el otrosí 8, de compartir la tasa de interés individual de los créditos se hizo como complemento a un análisis de tasas que Bancóldex incluye en sus informes finales de impacto, generados con posterioridad al cierre de las líneas, informe que aún no ha sido generado para MiPymes Competitivas 2025, pues la línea aún se encuentra vigente, el cual deberá contener un análisis de las tasas promedio por segmento que se presenten en la línea. Esta información permitirá comparar el promedio de las tasas por segmento de la línea frente a tasas de referencia del mercado, con la salvedad, siempre aclarada por Bancóldex, de que las tasas promedio de referencia del mercado disponibles suelen corresponder a financiaciones de menor plazo promedio que el de la línea, por la alta concentración del mercado en créditos de capital de trabajo",* lo cual es así mismo concluyente en cuanto al informe de impacto, en referencia precisamente al análisis de las tasas, información necesaria para que el MinCIT, a través de la Supervisión, establezca los beneficios que las líneas entregaron al sector empresarial, como la entidad así mismo lo afirma

También es necesario citar que, en el documento justificativo para la elaboración y posterior aprobación del otrosí 8 al convenio 320 de 2021, el MEMORANDO DPYC-2024-000177, de fecha 28 de mayo de 2024, menciona que atendiendo a la naturaleza y fuente de los recursos transferidos a partir de la firma del otrosí solicitado, para las líneas que se publiquen en adelante en el marco del convenio 320 de 2021, "*se incluirá en los informes periódicos para las operaciones de redescuento la tasa de interés final cobrada a los beneficiarios"*, texto que se incluye en el considerando número trece (13) del Otrosí No. 8 al Convenio 320 de 2021, es decir, la cláusula cuarta del Convenio 320 de 2021- obligaciones de las partes, estipula que Bancóldex DEBE Presentar trimestralmente a EL MINISTERIO un informe sobre los créditos otorgados, lo cual no se evidencia en los informes correspondientes a la línea de MiPymes Competitivas 2025 remitidos por BANCÓLDEX al MinCIT.

En conclusión, del análisis integral de la información aportada por BANCÓLDEX, de las obligaciones contractuales derivadas del Convenio No. 320 de 2021 y de las modificaciones introducidas mediante el Otrosí No. 8, se concluye que la información relativa a la tasa de interés final aplicada a cada operación de crédito constituye un insumo esencial, pertinente y necesario para el ejercicio de supervisión y seguimiento a la ejecución de los recursos públicos transferidos por el MinCIT. Ello, por cuanto la finalidad de los aportes de recursos públicos radica precisamente

en generar condiciones financieras preferenciales para las MiPymes beneficiarias, circunstancia que únicamente puede ser verificada mediante el conocimiento de las tasas efectivamente trasladadas al usuario final.

La respuesta de Bancóldex reconoce que el análisis de impacto de las líneas de crédito requiere evaluar las tasas de interés y compararlas con referentes de mercado para determinar los beneficios obtenidos por el sector empresarial. En consecuencia, la información sobre las tasas finales no constituye un dato accesorio ni prescindible, sino un elemento sustancial para medir la efectividad, eficiencia y materialización del subsidio implícito derivado de la utilización de recursos públicos.

Por consiguiente, al no evidenciarse en los informes periódicos remitidos por BANCÓLDEX respecto de la línea MiPymes Competitivas 2025 el reporte de la tasa de interés final aplicada a los beneficiarios, se configura un incumplimiento de las obligaciones de información y reporte previstas en la cláusula cuarta del Convenio No. 320 de 2021, en concordancia con el alcance definido por el Otrosí No. 8 y sus documentos soporte. Dicha omisión limita materialmente la capacidad del MinCIT para verificar la correcta destinación de los recursos públicos, cuantificar el beneficio financiero efectivamente transferido a las MiPymes y evaluar el impacto real de la política pública de financiación empresarial, afectando los principios de transparencia, trazabilidad, seguimiento y control que rigen la administración y ejecución de recursos públicos.

Hallazgo nro. 8 - Cruce de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex para la Reindustrialización (D y F) (COH_4882_2026).

Decreto 410 del 27 de marzo de 1971, "Por la cual se expide el Código de Comercio".

"(…) Artículo 28. Deberán inscribirse en el registro mercantil:

1) Las personas que ejerzan profesionalmente el comercio y sus auxiliares, tales como los comisionistas, corredores, agentes, representantes de firmas nacionales o extranjeras, quienes lo harán dentro del mes siguiente a la fecha en que inicien actividades;

(…) 6) La apertura de establecimientos de comercio y de sucursales, y los actos que modifiquen o afecten la propiedad de los mismos o su administración (…)".

Ley 80 del 28 de octubre de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".*

"(…) ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(…) 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan (…)".

Ley 905 del 02 de agosto de 2004 ***"Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones".***

"(…) Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros:

1. Mediana Empresa:
a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores;
b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) y quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Pequeña Empresa:
a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores;
b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.001) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. Microempresa:
a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores;
b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo. Los estímulos beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer (…)".

Ley 1474 del 12 de julio de 2011*, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".*

"(…) ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (…)".

Decreto 957 del 05 de diciembre de 2019 ***"Por el cual se adiciona el capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio,***

Industria y Turismo y se reglamenta el artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011."

"(…) ARTÍCULO 1°. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, el cual quedará así: CAPÍTULO 13. Criterios de clasificación de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. SECCIÓN 2. Clasificación del tamaño empresarial.

(…) ARTÍCULO 2.2.1.13.2.5. Registro de información de los ingresos por actividades ordinarias. El valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de las empresas deberá ser reportado de manera obligatoria en el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Empresarial y Social -RUES.

Para estos efectos, se seguirán las instrucciones que imparte la Superintendencia de Industria y Comercio, necesarias para la adecuación de los formularios de inscripción y actualización del Registro Único Empresarial y Social -RUES.

Parágrafo. Las Cámaras de Comercio podrán abstenerse de realizar la inscripción de la matricula mercantil o la renovación en el evento en que la empresa no reporte en el formulario RUES los ingresos por actividades ordinarias anuales y la actividad económica. (…)
Manual de Contratación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Versión nro. 04, adoptado mediante Resolución No. 3861 del 28 de diciembre de 2015.

"(…) ARTÍCULO 32. FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES: De conformidad con las disposiciones contenidas en el marco normativo vigente, los supervisores e interventores tendrán, con relación al contrato o convenio vigilado, las funciones que se prevén en el presente artículo y serán responsables por su cabal cumplimiento, en particular de las relacionadas con el deber de informar al Ministerio sobre las condiciones de ejecución de los contratos o convenios y los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas que generen consecuencias de orden penal, disciplinario, fiscal o civil, con el fin de que puedan tomarse las decisiones correspondientes de manera oportuna.

(..) 32.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES DE CONVENIOS CON ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: Son funciones de los Supervisores de convenios con Entidades sin Ánimo de Lucro y Convenios Interadministrativos los siguientes:

(…) 10. Para los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, los supervisores tendrán la obligación de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad pública o entidades públicas con la que el Ministerio se haya asociado (…).

Convenio Interadministrativo nro. 320 del 30 de julio de 2021, celebrado entre el MinCIT y Bancóldex.

"(…) Clausula segunda. Especificaciones técnicas.

DESTINACIÓN DEL APORTE: Con los aportes transferidos por EL MINISTERIO se cubrirá el diferencial de tasa entre las condiciones estándar de Bancóldex y las condiciones específicas de cada instrumento creado en el marco de este convenio.

Para este propósito, las partes acuerdan que BANCÓLDEX, siguiendo todos los procedimientos internos que sean necesarios, establecerá líneas de crédito dentro de su portafolio atendiendo los lineamientos del presente Convenio. Estas líneas podrán operar tanto en moneda local como en moneda extranjera y sus condiciones específicas se establecerán en una circular que para cada línea publicará Bancóldex previo acuerdo de las condiciones con EL MINISTERIO.

DIFERENCIAL DE TASA: Los recursos del Ministerio estarán destinados a cubrir el valor presente de los intereses que se dejan de generar por el diferencial entre la tasa de interés a la cual BANCÓLDEX entregará los recursos a los intermediarios financieros, en el caso de operaciones de segundo piso, o a las empresas, en el caso de operaciones de crédito directo, que podrán acceder a las líneas de financiación, y la tasa de interés de líneas tradicionales para el caso de la operación de segundo piso y la tasa de interés estándar de crédito directo empresarial que es el resultado de la metodología de asignación de precios usada por BANCÓLDEX para operaciones de financiación directa a empresas, y de acuerdo con el plazo y el periodo de gracia de la operación (…)

(…) Clausula cuarta: Obligaciones de las partes: Las artes se comprometen con el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

(…) Obligaciones de Bancóldex:

(…) 4. Presentar trimestralmente a EL MINISTERIO un informe sobre los créditos otorgados, sin que exceda la reserva bancaria. Dicho informe deberá relacionar la siguiente información de los créditos colocados durante el mes inmediatamente anterior:

Relación de los créditos colocados especificando: intermediario que desembolsa, valor desembolsado, plazo, tasa y el valor neto correspondiente a la tasa diferencial.

Destino de los créditos por actividad económica y el Departamento.

"(…) Clausula decima séptima. Supervisión.

La supervisión del convenio por parte del Ministerio será ejercida por el funcionario que se designe al momento de cada transferencia en los términos de la Resolución Ministerial No. 3861 de 2015 o la que la modifique, adicione o sustituya, para el caso de la transferencia inicial correspondiente al presente convenio, la supervisión será ejercida por el Director de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien haga sus veces, quién además de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones de BANCÓLDEX, cumplirá las establecidas en la Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y la Resolución 3861 de 2015. PARAGRAFO PRIMERO: El Supervisor deberá presentar informes de manera trimestral atendiendo los parámetros establecidos en el Manual de Contratación. PARAGRAFO SEGUNDO: El supervisor deberá verificar que BANCÓLDEX entregue los informes respecto de la ejecución del mismo en la periodicidad y con los lineamientos establecidos en las obligaciones del presente Convenio y el Manual de Contratación (…)".

Estatutos del Banco de Comercio Exterior De Colombia S. A. – Bancóldex.

"Capítulo I Nombre, Nacionalidad, Domicilio, Objeto y Duración De La Sociedad.

(…) ARTICULO 6. Objeto Social: Tal como lo establece el numeral 3 del artículo 279 del Decreto 663 de 1993, adicionado por la Ley 795 de 2003, la sociedad tendrá como objeto financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y con la industria nacional, actuando para tal fin como banco de descuento o redescuento, antes que como intermediario directo; y promover las exportaciones en los términos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 283, siguientes y concordantes del Decreto 663 de 1993.

(…) 10. Celebrar contratos para la administración de proyectos o de recursos, y para la prestación de servicios de banca de inversión que guarden relación de conexidad con las finalidades establecidas en su objeto social (…)".

Otrosí Nro. 007 del 02 de febrero de 2024, al convenio nro. 320 del 30 de julio de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex. Por el cual se transfiere la suma de treinta y siete mil cuatrocientos millones de pesos ($37.400.000.000), para realizar actividades necesarias para implementar una o varias líneas de crédito.

Otrosí Nro. 008 del 31 de mayo de 2024, al convenio nro. 320 del 30 de julio de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex. Por el cual se transfiere la suma de dieciocho mil cuatrocientos cuarenta y tres millones quinientos mil pesos ($18.443.500.000), para realizar actividades necesarias para implementar una o varias líneas de crédito.

Circular Nro. 003 del 05 de marzo de 2024. Línea de crédito – MiPymes competitivas para escalamiento productivo 2024.

"(…) Beneficiarios: Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos. Se excluyen los rentistas de capital.

Los créditos podrán ser otorgados a los socios o accionistas de las personas jurídicas antes mencionadas cuando los recursos sean destinados a capitalizar la empresa. Posterior al desembolso de los recursos, la empresa capitalizada deberá remitir al intermediario financiero certificación expedida por el revisor fiscal o contador, en la que se acredite la correcta aplicación del crédito.

Igualmente podrán acceder a estos recursos los patrimonios autónomos constituidos por las empresas que cumplan las condiciones antes mencionadas.

Las medianas empresas beneficiarias que realicen sus solicitudes a través del mecanismo de redescuento deberán certificar en el Anexo 1 de esta circular, si otras empresas con las que comparten socios o asociados comunes con 10% o más de participación, han o están solicitando recursos por esta línea y, en caso positivo, que la sumatoria de los montos de los créditos de las empresas no supera el monto máximo permitido por empresa para medianas empresas. Así mismo, que el crédito no tiene el mismo beneficiario real que otros créditos desembolsados bajo la misma línea.

La entidad financiera deberá conservar la información con la cual se establezca el cumplimiento de las condiciones para ser beneficiaria de estos recursos (…)".

Circular Nro. 005 del 05 de marzo de 2024. Línea de crédito – Sostenible adelante 2024.

"(…) Beneficiarios: Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos. Se excluyen los rentistas de capital.

También serán considerados como beneficiarios, los proveedores de servicios técnicos y/o de tecnología, cuyo destino de los recursos sea la implementación de proyectos de modernización para el desarrollo sostenible en MiPymes. Los proyectos deben ser descritos en el Anexo 2 de esta línea de crédito.

Los créditos podrán ser otorgados a los socios o accionistas de las personas jurídicas antes mencionadas cuando los recursos sean destinados a capitalizar la empresa. Posterior al desembolso de los recursos, la empresa capitalizada deberá remitir al intermediario financiero certificación expedida por el revisor fiscal o contador, en la que se acredite la correcta aplicación del crédito.

Igualmente podrán acceder a estos recursos los patrimonios autónomos constituidos por las empresas que cumplan las condiciones antes mencionadas.

Las medianas empresas beneficiarias que realicen sus solicitudes a través del mecanismo de redescuento deberán certificar en el Anexo 1 de esta circular, si otras empresas con las que comparten socios o asociados comunes con 10% o más de participación, han o están solicitando recursos por esta línea y, en caso positivo, que la sumatoria de los montos de los créditos de las empresas no supera el monto máximo permitido por empresa para medianas empresas. Así mismo, que el crédito no tiene el mismo beneficiario real que otros créditos desembolsados bajo la misma línea.

Las entidades financieras deberán mantener la documentación que refrende la calidad de beneficiario de la línea de la empresa financiada (…)".

Circular Nro. 004 del 05 de marzo de 2024. Línea de crédito – Internacionalización para la productividad 2024.

"(…) Beneficiarios: Personas naturales y jurídicas, consideradas como micro, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos no minero energéticos, con actividad exportadora, es decir, que hayan realizado al menos 1 exportación a partir del 1° de enero de 2021, lo que refrendarán mediante la presentación de la declaración de exportación o factura comercial de exportación o contrato de exportación junto con su solicitud.

También podrán solicitar recursos de esta línea las empresas de los sectores mencionados que requieran financiar exportaciones para lo cual la entidad financiera deberá diligenciar la información de la exportación en el sistema Banca Electrónica de Bancóldex.

Los créditos podrán ser otorgados a los socios o accionistas de las personas jurídicas antes mencionadas cuando los recursos sean destinados a capitalizar la empresa. En este caso, la empresa capitalizada deberá remitir al intermediario financiero certificación expedida por el

representante legal, revisor fiscal o contador, en la que se acredite la correcta aplicación del crédito, dentro de los 90 días calendario siguientes al desembolso de los recursos. Los recursos del crédito deberán aplicarse a los destinos que prevé la línea para capital de trabajo y modernización.

Igualmente podrán acceder a estos recursos los patrimonios autónomos constituidos por las empresas que cumplan las condiciones antes mencionadas.

En todos los casos las empresas deberán diligenciar el ***Anexo 1*** *de esta circular.*

Las medianas empresas beneficiarias que realicen sus solicitudes a través del mecanismo de redescuento deberán certificar en el Anexo 1 de esta circular, si otras empresas con las que comparten socios o asociados comunes con 10% o más de participación, han o están solicitado recursos por esta línea y, en caso positivo, que la sumatoria de los montos de los créditos de las empresas no supera el monto máximo permitido por empresa para medianas empresas. Así mismo, que el crédito no tiene el mismo beneficiario real que otros créditos desembolsados bajo la misma línea. Este requisito no aplica ni a las micro ni a las pequeñas empresas beneficiarias de esta línea.

Las entidades financieras deberán mantener la documentación que refrende la calidad de beneficiario de la línea de la empresa financiada (…)".

Circular Nro. 006 del 05 de marzo de 2024. Línea de crédito – Mujeres empresarias MinCIT 2024.

"(…) Beneficiarios: Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos, con excepción de los rentistas de capital. Las empresas beneficiarias deben cumplir con alguna de las siguientes condiciones:

1. *Opción A: Mínimo el 51% de la propiedad del capital de la empresa pertenece a una o más mujeres, o*

2. *Opción B: (a.) Mínimo el 20% de la propiedad del capital de la empresa pertenece a una o más mujeres y (b.) la posición más alta en la empresa en términos de liderazgo es ocupada por una mujer y/o (c.) al menos el 30% de los miembros principales de la junta directiva (en caso de existir) son mujeres.*

En cualquier caso, las medianas empresas no podrán demandar más del 20% del monto total ofrecido en la línea de crédito.

Las empresas que soliciten recursos deberán diligenciar el Anexo 1. "Elegibilidad de las empresas beneficiarias" a excepción de aquellas que sean atendidas a través del mecanismo de microfinanzas.

Los créditos podrán ser otorgados a los socios o accionistas de las personas jurídicas antes mencionadas cuando los recursos sean destinados a capitalizar la empresa. Posterior al desembolso de los recursos, la empresa capitalizada deberá remitir al intermediario financiero certificación expedida por el revisor fiscal o contador, en la que se acredite la correcta aplicación del crédito dentro de los 90 días calendario siguientes al desembolso de los recursos. Los

recursos del crédito deberán aplicarse a los destinos que prevé la línea para capital de trabajo y/o modernización.

Igualmente podrán acceder a estos recursos los patrimonios autónomos constituidos por las empresas que cumplan las condiciones antes mencionadas.

Las medianas empresas beneficiarias que realicen sus solicitudes a través del mecanismo de redescuento deberán certificar en el ***Anexo 2 "Socios comunes"*** *de esta circular, si otras empresas con las que comparten socios o asociados comunes con 10% o más de participación, han o están solicitado recursos por esta línea y, en caso positivo, que la sumatoria de los montos de los créditos de las empresas no supera el monto máximo permitido por empresa para medianas empresas. Así mismo, que el crédito no tiene el mismo beneficiario real que otros créditos desembolsados bajo la misma línea.*

Las entidades financieras deberán mantener la documentación que refrende la calidad de beneficiario de la línea de la empresa financiada (…)".

Circular Nro. 008 del 08 de mayo de 2025. Línea de crédito – MiPymes competitivas para escalamiento productivo 2025.

"(…) Beneficiarios: Subcupos 1: Redescuento y 3: Inversiones sostenibles

Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas, de todos los sectores económicos. Se excluyen los rentistas de capital.

Subcupo 2: Microfinanzas

Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros y pequeñas, de todos los sectores económicos. Se excluyen los rentistas de capital.

Subcupo 4: Internacionalización productiva

Personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos, con actividad exportadora, es decir, que hayan realizado al menos 1 exportación a partir del 1º de enero de 2022, lo que refrendarán mediante la presentación de la declaración de exportación o factura comercial de exportación o contrato de exportación junto con su solicitud.

Se excluyen los rentistas de capital.

Condiciones generales para todos los subcupos

Los créditos podrán ser otorgados a los socios o accionistas de las personas jurídicas antes mencionadas cuando los recursos sean destinados a capitalizar la empresa. Posterior al desembolso de los recursos, la empresa capitalizada deberá remitir al intermediario financiero certificación expedida por el revisor fiscal o contador, en la que se acredite la correcta aplicación del crédito.

Igualmente podrán acceder a estos recursos los patrimonios autónomos constituidos por las empresas que cumplan las condiciones antes mencionadas.

*Las medianas empresas beneficiarias que realicen sus solicitudes a través del mecanismo de redescuento o de operación individual de microfinanzas deberán certificar ante el intermediario financiero, en el **Anexo 1** de esta circular, si otras empresas con las que comparten socios o asociados comunes con 10% o más de participación, han o están solicitando recursos por esta línea y, en caso positivo, que la sumatoria de los montos de los créditos de las empresas no supera el monto máximo permitido por empresa para medianas empresas. Así mismo, que el crédito no tiene el mismo beneficiario real que otros créditos desembolsados bajo la misma línea.*

La entidad financiera deberá conservar la información con la cual se establezca el cumplimiento de las condiciones para ser beneficiaria de estos recursos (…)".

Ficha actualizada del proyecto plataforma integrada de inversión, pública, PIIP, Proyecto BPIN 202300000000456, nombre del proyecto Fortalecimiento de la política para el fomento de la industria, la competitividad y la productividad a nivel nacional.

"(…) Descripción: Colombia tiene una baja generación de valor agregado, un pobre desempeño en productividad, acompañado de un retroceso del sector industrial y un incipiente desarrollo del sector de servicios basados en innovación y conocimiento. La actividad productiva se ha reprimarizado y la economía tiene una alta dependencia del sector minero-energético que ha acompañado el proceso de desindustrialización entendido como la pérdida del aporte de la industria en la generación de valor agregado. Asimismo, el país se enfrenta a una crisis global de pérdida de biodiversidad y el cambio climático que ponen de relieve la importancia de la sostenibilidad en el desarrollo productivo. A partir de lo anterior, es necesario enfocar los esfuerzos del Gobierno Nacional en la puesta en marcha de la Política de Reindustrialización, entendida como el proceso de transformación que debe surtir el sector productivo de bienes y servicios en Colombia para enfrentar los retos del cambio climático, el acelerado cambio tecnológico y el entorno geopolítico cambiante.

(…) Plan Nacional de desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida.

(…) Objetivos específicos: Promover el acceso a recursos financieros para impulsar capacidades técnicas del sector industrial.

Producto: Servicio de apoyo financiero para el mejoramiento de productos o procesos

Actividad: Financiar unidades productivas para mejora de la productividad (…) Costo total vigente por actividad: $18.443.500.000 (…)".

En la revisión de la información suministrada por Bancóldex sobre la ejecución de las líneas de crédito financiadas con recursos transferidos por el MinCIT en el marco del Convenio Interadministrativo 320 de 2021 y sus otrosíes, se evidenció que beneficiarios de las líneas de crédito Mipymes Competitivas 2024 y 2025, Internacionalización para la Productividad 2024, Mujeres Empresarias 2024 y Sostenible Adelante 2024 presentan condiciones que no resultan consistentes con los requisitos de elegibilidad y formalización empresarial previstos para este tipo de instrumentos de financiación.

Como resultado de los cruces de información realizados[16], se identificaron beneficiarios con matrícula mercantil cancelada, beneficiarios sin registro en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y créditos otorgados a entidades sin ánimo de lucro y a una junta de acción comunal.

Como se detalla a continuación:

- Línea Mujeres Empresarias 2024: De un universo de 127 beneficiarios, se identificó 1 beneficiaria con matrícula mercantil cancelada, con un aporte consumido de $588.110,77.

- Línea Sostenible Adelante 2024: De un universo de 273 beneficiarios, se identificó 1 beneficiario con matrícula mercantil cancelada, con un aporte consumido de $25.413.857,65.

- Línea MIPYMES Competitivas 2025: De un universo de 861 beneficiarios en la base de legalizaciones[17], se identificaron 185 beneficiarios con matrícula mercantil cancelada, de los cuales 111 recibieron entre dos y cuatro créditos por la misma línea. Este detalle se encuentra en el **Anexo 2.** Relación de beneficiarios Línea Mipymes Competitivas 2025 legalizaciones.

  De esta misma línea, en la base de desembolsos se identificaron 29 casos de los cuales: 15 beneficiarios no registrados en el RUES, 4 con matrícula cancelada y 9 casos de créditos otorgados a entidades sin ánimo de lucro y 1 Junta de Acción Comunal, para un total de aporte consumido de $361.998.864,32.

La situación descrita se evidenció mediante cruces de información efectuados por la CGR sobre las bases de datos de beneficiarios suministradas por Bancóldex y el MinCIT[18].

Para tal efecto, se contrastó la información de los beneficiarios identificados con NIT y cédula de ciudadanía frente a los registros contenidos en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), las Cámaras de Comercio y las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde se identificaron las situaciones antes detalladas.

La situación se originó por deficiencias en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control implementados por el MinCIT sobre la ejecución del Convenio Interadministrativo 320 de 2021, así como por la ausencia de procedimientos suficientes de verificación y validación de las

[16] Cruce de información requerido a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI, de la base de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex mediante radicado 2026EE0051079 de fecha 7 de mayo de 2026, se recibe respuesta en radicados 2026IE0057606 del 25 de mayo de 2026, 2026IE0054633 del 19 de mayo de 2026 y 2026IE0063754 del 10 de junio de 2026.

[17] Bancóldex indica que como se encuentra en ejecución la correspondiente línea se encuentra pendiente remitir los informes con la información contemplada en el convenio 320 de 2021. Por lo tanto, no se cuenta con la información del aporte consumido para dichos beneficiarios de esa línea.

[18] Remitidas mediante los radicados 2026ER0031078 del 13 de febrero de 2026, 2026ER0049328 del 2 de marzo de 2026, 2026ER0112224 del 20 de mayo de 2026, 2026ER0066906 del 24 de marzo de 2026 y 2026ER0093036 del 22 de abril de 2026.

condiciones de elegibilidad de los beneficiarios por parte de Bancóldex y del Ministerio, mediante el cruce oportuno de la información reportada con fuentes oficiales tales como el RUES, las Cámaras de Comercio y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las situaciones identificadas evidencian debilidades en los controles establecidos para verificar el cumplimiento de las condiciones de acceso a las líneas de crédito financiadas con recursos públicos y para garantizar que dichos recursos fueran asignados exclusivamente a beneficiarios que acreditaran los requisitos definidos en las respectivas líneas de financiación.

En consecuencia, se confirma la existencia de una afectación cierta a los recursos públicos administrados en el marco del Convenio No. 320 de 2021 y de sus otrosíes Nro. 7 y 8 de 2024, derivada de las deficiencias en los mecanismos de control implementados para la asignación, verificación y seguimiento de los recursos canalizados a través de Bancóldex en las líneas de crédito Mujeres Empresarias 2024, Sostenible Adelante 2024 y Mipymes Competitivas 2025 – Base Desembolsos. Lo anterior, permitió el reconocimiento y desembolso de recursos a beneficiarios que no cumplían con los requisitos establecidos, ocasionando un detrimento patrimonial cuantificado en trescientos ochenta y ocho millones ochocientos treinta y dos pesos con setenta y cuatro centavos ($388.000.832,74), correspondiente al valor de los recursos efectivamente desembolsados, como se detalla en el **Anexo 3.** Relación de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex – Detrimento patrimonial.

Respuesta de la entidad MINCIT

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0131831 del 09 de junio de 2026, en los siguientes términos:

“(…) Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, de manera respetuosa se presentan las siguientes aclaraciones:

Señala el Convenio 320 de 2021, suscrito con BANCÓLDEX, en la Cláusula Cuarta. Obligaciones de BANCÓLDEX:

"(…) 4. Presentar trimestralmente a EL MINISTERIO un informe sobre los créditos otorgados, sin que exceda la reserva bancaria. Dicho informe deberá relacionar la siguiente información de los créditos colocados durante el mes inmediatamente anterior: Relación de los créditos colocados especificando: intermediario que desembolsa, valor desembolsado, plazo, tasa y el valor neto correspondiente a la tasa diferencial. (...)"

De conformidad con lo anteriormente mencionado se evidencia que BANCÓLDEX no se encuentra obligado a entregar información que se encuentre bajo reserva bancaria y que la misma obedece a datos como: intermediario que desembolsa, valor desembolsado, plazo, tasa y el valor neto correspondiente, destino de los créditos por actividad económica y el Departamento. Sobre dicha información la supervisión realiza la revisión de los informes.

Del mismo modo se tiene en cuenta lo establecido en cada una de las circulares expedidas, dentro de las cuales se indica que los beneficiarios podrán ser personas naturales o jurídicas, para lo cual BANCÓLDEX hace el respectivo análisis y validación, de acuerdo con sus obligaciones y competencias.

De esta manera, solicito respetuosamente se reconsidere la observación, y de esta manera se suprima las incidencias dadas para esta entidad. Lo anterior, atendiendo precisamente a que la ejecución se dio por el ministerio en el marco de lo pactado.

La información detallada, y los soportes atendiendo a lo que corresponde, y especialmente a su competencia, será suministrada por Bancóldex, por tanto, la respuesta por ellos suministrada hará parte de la integralidad de la respuesta a esta observación (…)".

Análisis de la Respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta presentada por el MinCIT, la observación no se desvirtúa, por cuanto el MinCIT se enfoca principalmente en señalar que Bancóldex no tenía la obligación de suministrar información protegida por la reserva bancaria. Sin embargo, la observación de la CGR no se limita a cuestionar la disponibilidad de determinada información sobre los beneficiarios, sino que pone de manifiesto posibles debilidades en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control implementados sobre la ejecución de recursos públicos.

En este sentido, aun bajo las restricciones propias de la reserva bancaria, correspondía al MinCIT adoptar e implementar mecanismos alternativos de verificación que le permitieran obtener una seguridad razonable sobre la correcta destinación de los recursos, la elegibilidad de los beneficiarios y el cumplimiento de los objetivos previstos en la política pública.

El MinCIT indica que ejerció la supervisión mediante la revisión de los informes remitidos por Bancóldex, en cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas. No obstante, desde una perspectiva técnica de supervisión de convenios interadministrativos, la verificación documental de la entrega de informes resulta insuficiente para acreditar una supervisión efectiva, especialmente cuando los recursos administrados provienen del Presupuesto General de la Nación; los subsidios están dirigidos a una población objetivo previamente definida; y existen criterios específicos de elegibilidad establecidos en las circulares de las correspondientes líneas de crédito.

En estos escenarios, la función de supervisión exige no solo constatar el cumplimiento formal de las obligaciones de reporte, sino también verificar que los resultados obtenidos sean coherentes con los fines, metas y condiciones que justificaron la asignación de los recursos públicos.

Si bien Bancóldex tenía a su cargo la estructuración y administración operativa de las líneas de crédito, dicha circunstancia no implica la transferencia de la responsabilidad de seguimiento y control sobre los recursos públicos aportados.

En el marco de los convenios interadministrativos, la entidad aportante conserva, entre otras, las obligaciones referidas a la verificación del cumplimiento del objeto convenido; el realizar seguimiento a la adecuada destinación de los recursos; evaluar los resultados e impactos obtenidos e implementar controles razonables orientados a la mitigación de riesgos.
En consecuencia, el hecho de que Bancóldex efectuara las validaciones iniciales de los beneficiarios no exime al MinCIT de verificar la suficiencia y efectividad de dichos controles.

De otro lado, la observación se sustenta en resultados concretos que evidencian debilidades de control, en cuanto a que la CGR identificó situaciones objetivas, entre ellas: beneficiarios con

matrícula mercantil cancelada; beneficiarios sin registro en el Registro Único Empresarial y Social (RUES); créditos otorgados a entidades sin ánimo de lucro y a una junta de acción comunal. Estos resultados constituyen indicios conducentes a concluir que los mecanismos de validación implementados no fueron plenamente eficaces.

Por consiguiente, para desvirtuar la observación no resulta suficiente afirmar que Bancóldex era la entidad competente para realizar las validaciones.

La respuesta del MinCIT tampoco acredita la adopción de mecanismos alternativos de control, por lo que persiste el cuestionamiento respecto de la suficiencia y efectividad del esquema de supervisión adoptado.

En conclusión, la respuesta del MinCIT no logra desvirtuar el hallazgo formulado por la CGR, en la medida en que no demuestra que el MinCIT hubiera ejercido una supervisión suficiente, basada en riesgos y orientada a verificar de manera razonable la elegibilidad real de los beneficiarios y la adecuada aplicación de los recursos públicos, por lo que la observación se mantiene, toda vez que la responsabilidad de seguimiento y control sobre la correcta ejecución de los recursos públicos subsiste aun cuando la operación financiera haya sido ejecutada por Bancóldex.

Respuesta de la entidad Bancóldex

Se recibe respuesta por parte de Bancóldex con radicado nro. 2026ER0133668 del 11 de junio de 2026, en los siguientes términos:

"(…) IV. <u>Respuesta a la observación</u>

A continuación, me permito pronunciarme en torno a los aspectos señalados en su comunicación, en el mismo orden que fueron presentadas:

a) Observación (…) En la revisión de la información suministrada por Bancóldex sobre la ejecución de las líneas de crédito financiadas con recursos transferidos por el MinCIT en el marco del Convenio Interadministrativo 320 de 2021 y sus otrosíes, se evidenció que beneficiarios de las líneas de crédito MiPymes Competitivas 2024 y 2025, Internacionalización para la Productividad 2024, Mujeres Empresarias 2024 y Sostenible Adelante 2024 presentan condiciones que no resultan consistentes con los requisitos de elegibilidad y formalización empresarial previstos para este tipo de instrumentos de financiación.

(…)

Sobre el particular, me permito informarle que las líneas especiales como es el caso de las mencionadas en el punto anterior se instrumentan en Circulares que son publicadas al momento del lanzamiento de cada línea y son el documento que contiene las condiciones específicas que los intermediarios deben atender al momento de la colocación de los recursos.

Al respecto, las circulares mencionadas establecían la siguiente obligación: "Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al cierre de la respectiva línea, la entidad financiera intermediaria debe remitir a Bancóldex una certificación firmada por su representante legal, en la

cual certifique que las operaciones redescontadas bajo dicha línea cumplen las condiciones vigentes al momento del desembolso."

De acuerdo con la citada obligación, se adjunta a este requerimiento las "Certificaciones remitidas por Intermediarios Financieros" (...)

Por lo tanto, de acuerdo con lo indicado en el contrato marco de utilización de líneas de crédito y en las circulares externas, los representantes legales de los Intermediarios Financieros certifican a Bancóldex que las operaciones redescontadas por ellos cumplen las condiciones vigentes al momento del desembolso.

b) Observación

(…) Como resultado de los cruces de información realizados, se identificaron beneficiarios con matrícula mercantil cancelada, beneficiarios sin registro en el Registro Único Empresarial y Social (RUES),

(…) Beneficiarios con matrícula mercantil cancelada, beneficiarios sin registro en el Registro Único Empresarial y Social (RUES)

En aras de dar respuesta específica a los casos analizados por la auditoría, y sin perjuicio de reiterar que la matrícula mercantil vigente no constituye un requisito de elegibilidad para acceder a las líneas de crédito objeto de esta auditoría y que Bancóldex no actúa como originador directo del crédito en las operaciones de segundo piso ya que bajo este esquema, la relación crediticia con el beneficiario final, así como la custodia de los soportes de la operación y la verificación inicial de las condiciones aplicables, corresponden al intermediario financiero que originó el crédito, de acuerdo con la circular respectiva, y sus políticas de riesgo, Bancóldex remite en esta oportunidad los siguientes soportes organizados por intermediario financiero y línea de crédito: certificados de existencia y representación legal para las personas jurídicas y RUT o registro mercantil para las personas naturales que ha recibido de los intermediarios financieros, respecto de las líneas de redescuento objeto de Auditoría los cuales fueron solicitados, con el único propósito de confrontar la información indicada en la observación. Se precisa que, para el caso de operaciones de redescuento con personas naturales, los intermediarios financieros previa solicitud del Banco aportaron certificaciones adicionales suscritas por su representante legal para precisar la forma en que se valida el cumplimiento de las condiciones establecidas en las circulares para esta clase de beneficiarios. (Anexo No. 3. Soportes Líneas de crédito redescuento)

Así mismo, se adjunta una relación con la siguiente información: número de identificación del beneficiario, línea de crédito, intermediario financiero que desembolsa, fecha de desembolso de la operación, documento soporte (certificado de existencia y representación legal, registro mercantil o RUT) y fecha del documento soporte que se adjunta, para que el ente auditor pueda identificar por operación desembolsada objeto de auditoría, el documento soporte remitido por el intermediario financiero y validar que al momento del desembolso de la operación el beneficiario contaba con su registro en la Cámara de Comercio. (Anexo No. 4. Relación de operaciones auditadas)

Para el caso de las operaciones canalizadas a través del mecanismo de microfinanzas de la Línea de Crédito MIPYMES COMPETITIVAS PARA ESCALAMIENTO PRODUCTIVO 2025, teniendo

en cuenta que la misma no ha cerrado y que en el requerimiento se identificaron algunas operaciones; desembolsadas presuntamente a empresas con matrícula mercantil cancelada; Banco Santander, Bancamía y Banco W emitieron las certificaciones contenidas en el Anexo N° 2 "Certificaciones remitidas por Intermediarios Financieros para la Línea de Crédito MIPYMES COMPETITIVAS PARA ESCALAMIENTO PRODUCTIVO 2025 bajo el mecanismo de microfinanzas", en las que se indican que la evaluación del beneficiario final se realiza conforme a las metodologías propias de cada entidad orientada a crédito microempresarial incluyendo sus procedimientos de conocimiento del cliente, análisis de la actividad productiva, verificación de capacidad de pago y gestión de riesgo.

Sin perjuicio de la remisión que hace el Banco de los documentos soporte de las operaciones de crédito desembolsadas, resulta necesario insistir en los siguientes aspectos para efectos del análisis que adelante el ente auditor:

3. Las condiciones establecidas en las Circulares Externas publicadas para cada una de las líneas de crédito por Bancóldex son aquellas que deben ser atendidas por los intermediarios financieros

De acuerdo con lo previsto en el Convenio Interadministrativo No. 320 de 2021, las condiciones de cada línea de crédito se definen en las circulares expedidas por Bancóldex para cada instrumento. En efecto, la Cláusula Segunda del Convenio establece que Bancóldex, siguiendo sus procedimientos internos, establecerá líneas de crédito dentro de su portafolio y que dichas líneas para lo cual "podrán operar tanto en moneda local como en moneda extranjera y sus condiciones específicas se establecerán en una circular que para cada línea publicará Bancóldex previo acuerdo de las condiciones con EL MINISTERIO".

Esta estipulación contractual es determinante para el análisis de la observación, pues delimita el requisito a partir de la cual debe verificarse la elegibilidad de los beneficiarios. En consecuencia, el cumplimiento de las condiciones de acceso no puede evaluarse a partir de requisitos incorporados posteriormente o de manera adicional, sino con fundamento en la circular aplicable a cada una de las líneas indicadas en esta Auditoría.

En desarrollo de lo anterior, las circulares citadas para las líneas de crédito objeto de Auditoría, establecen las condiciones propias de cada línea, incluyendo, según corresponda, la población beneficiaria, el destino de los recursos, los topes aplicables, las reglas sobre socios o accionistas, patrimonios autónomos, subcupos, actividad exportadora, condiciones especiales, proyectos sostenibles y demás requisitos definidos para cada instrumento.

Así, por ejemplo, la Circular No. 003 de 2024 definió como beneficiarios a personas naturales y jurídicas consideradas micro, pequeñas y medianas empresas, excluyó a los rentistas de capital, permitió créditos a socios o accionistas para capitalización y a patrimonios autónomos, y estableció reglas específicas para medianas empresas bajo el mecanismo de redescuento.

De la revisión de los apartes transcritos en la observación no se advierte que las circulares hubiesen establecido la matrícula mercantil vigente o la inscripción en el RUES como requisito para el acceso al crédito. Por lo tanto, no resultaría jurídicamente procedente derivar un incumplimiento de elegibilidad a partir de un requisito que no fue incorporado expresamente en la regulación particular de la línea.

Lo anterior, no implica desconocer que el registro mercantil o el RUES puedan ser fuentes de información útiles para contrastar determinadas situaciones y que a su vez puedan ser exigidas por los intermediarios financieros como proceso de conocimiento del cliente. Sin embargo, es claro que esta circunstancia no fue prevista como requisito de elegibilidad. Ello es así porque como se señalará más adelante la realidad de las microempresas en el país implica un alto grado de informalidad, por ejemplo, micronegocios de la economía popular, que son unidades de explotación económica que cumplen con la clasificación de microempresas pero que no están incluidas en el RUES o tienen vigente el registro mercantil.

Adicionalmente, las mismas circulares asignan a la entidad financiera la obligación de conservar la información con la cual se establezca el cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario de los recursos, esto en línea con lo establecido en el Contrato Marco para la utilización de líneas de crédito y servicios financieros ofrecidos por Bancóldex. En las Circulares, se indica también que la entidad financiera debía conservar dicha información, lo cual confirma que la revisión debe recaer sobre los requisitos definidos en la línea y sobre los soportes correspondientes, no sobre condiciones no previstas expresamente.

En consecuencia, la observación debe contrastarse contra las condiciones previstas en cada circular y no contra requisitos que no se incluyeron como determinantes para acceder al crédito. Bajo esa premisa, la ausencia de matrícula mercantil vigente o de inscripción en el RUES no puede constituir, por sí sola, prueba suficiente de incumplimiento de elegibilidad, indebida destinación de recursos o daño patrimonial, salvo que se acredite, caso por caso, que dicho requisito fue expresamente exigido por la circular aplicable y que su incumplimiento tuvo incidencia directa en la aplicación del diferencial de tasa.

4. La falta de renovación de matrícula mercantil no afecta automáticamente la capacidad jurídica para celebrar contratos.

En línea con lo anterior, resulta necesario precisar que desde el punto de vista del sujeto del crédito, la ausencia, cancelación o falta de renovación de matrícula mercantil no puede equipararse, por sí sola, a incapacidad jurídica del beneficiario para celebrar un contrato para acceder a un crédito de las líneas objeto de esta auditoría, ni permite concluir automáticamente que la operación sea inexistente, inválida o ineficaz.

Desde el régimen general de las obligaciones, el artículo 1502 del Código Civil establece que para que una persona se obligue válidamente se requiere que sea legalmente capaz, que consienta en el acto o declaración de voluntad, que su consentimiento no adolezca de vicio, que recaiga sobre objeto lícito y que tenga causa lícita.

No obstante, la consecuencia legal prevista para la renovación extemporánea o el incumplimiento de la obligación de renovar matrícula mercantil es de naturaleza sancionatoria y registral. El artículo 30 de la Ley 1727 de 2014 dispone que el comerciante que incumpla con la obligación de renovar oportunamente su matrícula mercantil estará sujeto a las sanciones previstas para quienes ejercen profesionalmente el comercio sin estar matriculados, cuya imposición corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por tanto, la falta de renovación de matrícula mercantil puede constituir una infracción al deber registral del comerciante que debe ser asumido específicamente por el beneficiario, en caso de

ostentar la calidad de comerciante. Eventualmente puede constituir, de acuerdo con el análisis de riesgo de cada intermediario financiero, un suceso que genere alguna alerta, pero el intermediario financiero resulta autónomo para adoptar estas medidas de seguimiento.

5. La calidad de comerciante no es equivalente al concepto de empresa, unidad productiva o beneficiario de una línea de crédito.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que la observación se apoya en una inferencia que debe ser jurídicamente delimitada: asumir que todo beneficiario de una línea de crédito dirigida a mipymes, empresas o unidades productivas debe acreditar necesariamente la calidad formal de comerciante mediante matrícula mercantil vigente o estar registrado en el RUES va más allá de lo exigido en las circulares externas que regulan las líneas de crédito.

Esta conclusión no se desprende automáticamente del Código de Comercio, ni de los instrumentos que regulan las líneas de crédito objeto de observación como ya se indicó.

Para este caso, es importante tener en cuenta que el Código de Comercio distingue entre el sujeto que tiene la calidad de comerciante y la actividad económica organizada denominada empresa. Conforme al artículo 10 del Código de Comercio, son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en actividades que la ley considera mercantiles. A su vez, el artículo 25 define la empresa como toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. En consecuencia, el comerciante es un sujeto; la empresa es una actividad económica organizada. Son conceptos relacionados, pero no equivalentes.

Esta distinción permite concluir que la obligación de contener una matrícula mercantil recae sobre quienes ejercen profesionalmente el comercio y sobre los actos o situaciones que la ley ordena registrar. El artículo 19 del Código de Comercio establece entre los deberes de los comerciantes matricularse en el registro mercantil, inscribir los actos sujetos a registro y llevar contabilidad regular de sus negocios.

Sin embargo, esa obligación legal general no convierte automáticamente la matrícula mercantil vigente en requisito de elegibilidad de una línea de crédito, salvo que el reglamento de la línea o la circular aplicable así lo establezcan expresamente.

Adicionalmente, la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, define la micro, pequeña y mediana empresa como toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana. Esta definición no se agota en la matrícula mercantil ni en la inscripción en el RUES, al referirse y atender la existencia de una unidad económica y a ciertos parámetros de clasificación.

En el mismo sentido, la regulación sobre clasificación del tamaño empresarial incorporada por el artículo 1 del Decreto 957 de 2019 al Decreto 1074 de 2015 “Sector Comercio, Industria y Turismo” toma como criterio principal los ingresos por actividades ordinarias anuales, según el sector económico correspondiente. Esto refuerza que la clasificación como micro, pequeña o mediana empresa no depende exclusivamente de la existencia de matrícula mercantil vigente, sino de la verificación del tamaño empresarial conforme a los criterios normativos aplicables.

Aplicado lo anterior al caso concreto, las circulares citadas en la comunicación de observaciones no utilizan como categoría central la de "comerciante", sino la de personas naturales y jurídicas consideradas micro, pequeñas o medianas empresas, cuya condición se valida por el intermediario financiero en el momento que adelanta el estudio de conocimiento del cliente y la evaluación del riesgo crediticio. Posteriormente el intermediario financiero ingresa a la plataforma de Banca Electrónica el patrimonio bruto de la empresa y el valor total de ventas. Con esta información, Banca Electrónica calcula automáticamente el tamaño de la empresa beneficiaria.

6. Vínculo contractual entre Bancóldex y los Intermediarios Financieros

La relación comercial entre Bancóldex y los intermediarios financieros se regula a través de la suscripción del Contrato Marco de Utilización de Líneas de Crédito cuyo objeto consiste en:

> *"(…) regular de manera general la utilización, por parte de EL INTERMEDIARIO, de los servicios y facilidades crediticias ofrecidos por BANCÓLDEX, siéndole plenamente aplicables sus estipulaciones a las operaciones financieras concretas que en adelante se celebren entre las partes, y cuyas condiciones particulares se harán constar en los documentos que, atendiendo a su naturaleza, las instrumenten. Lo anterior, sin perjuicio de otras condiciones y términos contenidos en reglamentos, contratos, circulares, comunicaciones o cualquier documento o declaración emanado de BANCÓLDEX o suscrito por éste o que BANCÓLDEX acepte como suyo."*

De conformidad con el numeral 3.1. "Procedimiento Operativo" del Contrato Marco de Utilización de Líneas de Crédito, el trámite de las operaciones específicas corresponde al intermediario financiero, conforme a los procedimientos definidos por Bancóldex para cada línea de crédito.

En efecto, dicha disposición establece lo siguiente:

> *"3.1. TRÁMITE DE SOLICITUDES. EL INTERMEDIARIO tramitará cada operación específica de acuerdo con los procedimientos que para cada una de ellas se establezcan en los manuales, circulares y/o regulaciones que al efecto expida BANCÓLDEX."*
> *En las circulares en las que se instrumentan las líneas de crédito, se solicita a los intermediarios financieros que aporten una certificación suscrita por su Representante Legal en la que se informe que las operaciones colocadas con cargo a la línea de crédito cumplen con todas las condiciones previstas en la misma.*

En armonía con lo anterior, las circulares externas aplicables a las líneas de crédito establecen como ya se mencionó lo siguiente:

> *"Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al cierre de la respectiva línea, la entidad financiera intermediaria debe remitir a Bancóldex una certificación firmada por su representante legal, en la cual certifique que las operaciones redescontadas bajo dicha línea cumplen las condiciones vigentes al momento del desembolso."*

De las disposiciones transcritas se desprende que en las operaciones de segundo piso, el intermediario financiero tiene un rol central en el trámite, originación, verificación, administración, custodia y certificación de las operaciones redescontadas. En particular, le corresponde tramitar

cada operación de acuerdo con los manuales, circulares y regulaciones expedidas por Bancóldex, así como certificar que las operaciones de segundo piso cumplen las condiciones vigentes al momento del desembolso.

Bancóldex, por su parte, en su rol de banco de segundo piso, verifica que el intermediario financiero remita las certificaciones exigidas por las circulares aplicables y administra la operación de segundo piso conforme al contrato marco y a las condiciones de cada línea de crédito. Esta verificación no implica sustituir al intermediario en la originación del crédito ni en la custodia integral de los soportes de la operación.

5. Mecanismos de control adicionales establecidos por Bancóldex

5.1. Visitas Selectivas a los Intermediarios Financieros:

Desde el Departamento de Cartera se realizan, de manera periódica y sistemática, visitas a los intermediarios, con una frecuencia mínima de una (1) vez cada dos (2) años por entidad, en concordancia con las políticas de gestión de riesgo y control interno definidas por el Banco. Este diagnóstico permite evaluar el cumplimiento de los lineamientos establecidos, identificar oportunidades de mejora en los procesos de administración documental y fortalecer los mecanismos de control asociados a la custodia de los títulos valores.

En el Manual del Sistema Integral de Administración de Riesgos - SIAR del Banco se establecen los lineamientos aprobados por la Junta Directiva para solicitar información y realizar visitas de verificación a los intermediarios.

Dentro del marco, de dichas visitas para el año 2024 se realizó la visita en 18 ciudades y /o municipios, a 52 entidades financieras y cuya cobertura fue de 7.019 pagarés físicos con su respectiva documentación verificada. Estas visitas en su mayoría fueron realizadas de forma presencial, y otras virtuales obedeciendo a temas de zonas de difícil acceso y situación de orden público.

(...)

5.2. Jornadas de sensibilización a los Intermediarios Financieros sobre las líneas de crédito:

Para la divulgación y promoción de las líneas de crédito se realizan reuniones a nivel nacional de manera presencial y/o virtual, con áreas de producto o con el área asignada por los intermediarios financieros para socializar las condiciones de las circulares emitidas por el Banco para reglamentar la aplicación de las líneas de crédito, así como jornadas periódicas de socialización y sensibilización a los equipos comerciales de las entidades financieras, respecto a las condiciones y operatividad de las Líneas de crédito de Bancóldex con énfasis en las líneas especiales. A manera de ejemplo, se adjunta a la presente comunicación las presentaciones utilizadas por el Banco para cumplir con este objetivo. (Anexo No. 5. Presentaciones de sensibilización)

5.3. Auditorías internas:

En el año 2024, en el periodo comprendido entre marzo y septiembre, la Contraloría del Banco, llevó a cabo un trabajo de aseguramiento o auditoría sobre los Convenios y líneas Especiales de

crédito – 2024 con el siguiente alcance: • Líneas especiales de crédito emitidas en el periodo de la revisión (Primer semestre de 2024) según circulares externas publicadas en la página del Banco. • Condiciones de las operaciones desembolsadas de las siguientes líneas especiales:

(...)

De acuerdo con las validaciones realizadas por la auditoría interna del Banco, para las líneas de crédito seleccionadas se evidenció la adecuada aplicación y cumplimiento de las condiciones en las operaciones desembolsadas, conforme a los lineamientos establecidos en los convenios y circulares emitidos para cada línea especial, que también incluyó la verificación de algunos de los procedimientos y controles de la Gestión de Convenios, Administración de Parámetros, Perfeccionamiento y Desembolso, y Administración de cartera de crédito.

***7.** Líneas de reindustrialización y formalización empresarial*

(...) las líneas de reindustrialización deben entenderse como instrumentos de política pública diseñados para ampliar el acceso al financiamiento y corregir fallas estructurales del mercado crediticio, particularmente en segmentos que históricamente han enfrentado restricciones de acceso, como micronegocios, unidades productivas de la economía popular y mipymes. Bajo este enfoque, el crédito de redescuento opera como una herramienta para fortalecer el tejido productivo y facilitar procesos graduales de formalización.

Por lo anterior, exigir requisitos como la inscripción en el registro mercantil a los beneficiarios de las líneas de crédito, cuando estos requisitos no están expresamente definidos en la circular publicada por Bancóldex para reglamentar la respectiva línea, puede causarse una restricción de acceso al crédito que desconoce las características estructurales de la base productiva en Colombia que se busca atender, particularmente aquella conformada por micronegocios y unidades económicas en proceso de formalización.

c) Observación

(…)

Como resultado de los cruces de información realizados, se identificó una persona reportada como fallecida y créditos otorgados a entidades sin ánimo de lucro y a una junta de acción comunal.

2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—. Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial (IMIE) 2024. Presentación de resultados. Septiembre de 2025. Fuente: DANE – EMICRON.

*(…) (**i) Créditos otorgados a entidades sin ánimo de lucro, Junta de Acción Comunal y persona fallecida***

Ahora respecto de la afirmación según la cual se habrían otorgado créditos a entidades sin ánimo de lucro y a una junta de acción comunal, es importante mencionar que dichas entidades de acuerdo con lo informado por los intermediarios financieros al área comercial del Banco cuentan con actividad empresarial. Así mismo, debe precisarse que la elegibilidad se determina por el cumplimiento de las condiciones previstas en la circular aplicable a cada línea de crédito, por lo

que no resulta entendible específicamente cual es el requisito de elegibilidad que eventualmente no se tuvo en cuenta, ya que este tipo de entidades no se encuentran excluidos en la circular y en cambio son unidades de explotación económica.

En consecuencia, la sola circunstancia de tratarse de una entidad sin ánimo de lucro o de una junta de acción comunal no acredita, por sí misma, incumplimiento de elegibilidad, salvo que la respectiva circular hubiera excluido expresamente este tipo de entidades o exigido una calidad jurídica diferente. Por ello, la revisión debe hacerse caso por caso, verificando si el beneficiario acreditó las condiciones exigidas por la línea correspondiente, tales como actividad económica financiable, destinación de los recursos, tamaño empresarial y demás requisitos específicos.

(ii) Crédito otorgado a persona reportada como fallecida

En relación con la persona reportada como fallecida, se identificó que el intermediario financiero al grabar la operación ingresó como número de identificación la opción de cédula de ciudadanía y no cédula de extranjería, la cual correspondía a la operación desembolsada por el intermediario financiero. Teniendo en cuenta lo anterior, Bancóldex verificó que se trató de una operación desembolsada a la persona natural: Pablo David Tocagón Gualcatá, identificado con cédula de extranjería No. 456714, quien se encontraba vivo al momento en que se otorgó y desembolsó el crédito y cuya actividad productiva corresponde a comercio al por mayor de prendas de vestir en el Municipio de Puerto Rico Meta en Colombia. (Anexo No 6. Cedula de Extranjería).

Por lo tanto, no se desembolsó un crédito a una persona fallecida.

De acuerdo con lo expuesto, se solicita respetuosamente a la Contraloría General de la República desestimar la observación formulada, en la medida en que la ausencia, cancelación o no renovación de matrícula mercantil, así como la falta de inscripción en el RUES, ni los eventos de operaciones particulares señalados en su comunicación, no configuran el incumplimiento de las condiciones de elegibilidad de las líneas de crédito objeto de auditoría así como tampoco indebida destinación de recursos públicos o daño patrimonial al Estado.

En consecuencia, al no encontrarse acreditado que el requisito señalado fuera exigible, ni que dicha situación generara una indebida aplicación del diferencial de tasa o un daño patrimonial cierto, se solicita que la observación sea retirada.

Por último, el Banco está a su disposición para hacer una mesa de trabajo, con el objetivo de mirar de manera conjunta e integral esta comunicación, resolver inquietudes y hacer todas las aclaraciones que consideren pertinentes (…)".

Análisis de la Respuesta de Bancóldex

Respecto al primer punto **Contexto**; Bancóldex fundamenta parte de su respuesta en su condición de banco de segundo piso y en la autonomía de los intermediarios financieros para originar, evaluar y administrar las operaciones de crédito, lo que no implica que Bancóldex quede relevado de ejercer un nivel de control razonable sobre los recursos públicos involucrados en las líneas especiales de crédito.

Aunque los recursos del crédito provengan de la intermediación financiera y el componente público se materialice únicamente en el subsidio al diferencial de tasa, estos últimos aportes son de naturaleza pública y están orientados al cumplimiento de objetivos específicos de política económica y de desarrollo empresarial. En consecuencia, la administración de estos instrumentos exige la existencia de mecanismos de aseguramiento suficientes que permitan obtener evidencia razonable sobre la correcta focalización de los beneficios, el cumplimiento de las condiciones de acceso y el logro de los fines perseguidos por la política pública.

Indica Bancóldex *"el único componente público, en las líneas especiales, como es el caso de las líneas objeto de esta auditoría, consiste en el aporte que puede hacer la Nación o el ente territorial para compensar el descuento de tasa que permite la generación de las líneas de crédito en condiciones especiales"*, ante lo cual es necesario citar que el aporte, según lo denotan los informes reportados al MinCIT, y que efectivamente corresponden al diferencial de tasa, es de componente público, y que su fuente, conforme al Convenio 320 de 2021, proviene de la nación, en ningún caso en el marco del convenio citado, conforme a lo identificado en la presente auditoría, provienen de algún ente territorial.

Respecto al segundo punto "**Operatividad de las líneas de crédito de segundo piso"**; se insiste en la autonomía e independencia de cada intermediario financiero, respecto a su procedimiento de colocación de recursos y validación de los beneficiarios, manifestando que Bancóldex no tiene injerencia alguna, y que es cada intermediario, bajo su exclusiva responsabilidad, quien deba acceder a la plataforma parametrizada por Bancóldex, y que es el sistema el que valida automáticamente los datos, citando los anexos 1 y 2 de la respuesta dada por la entidad, lo que confirma la falta de suficiencia y efectividad de los mecanismos de supervisión, seguimiento y validación implementados para garantizar la adecuada aplicación de los recursos públicos destinados al diferencial de la tasa de interés, en cuanto a la identificación realizada de los beneficiarios con matrícula mercantil cancelada, no registro en el RUES, y/o ESAL que no corresponden a MIPYMES de conformidad con lo establecido en la Ley 590 de 2000 modificada por la Ley 907 de 2005 y a lo establecido en el decreto 957 de 2019.

Se concluye en este punto que la delegación de funciones operativas en los intermediarios financieros no extingue ni traslada integralmente las responsabilidades de seguimiento y control, sobre la adecuada aplicación de los recursos públicos.

En cuanto al punto **IV. Respuesta a la Observación**, se entiende en referencia al punto III. **Líneas de la Estrategia de Reindustrialización 2022- 2026**; la respuesta de Bancóldex atribuye especial relevancia a las certificaciones expedidas por los representantes legales de los intermediarios financieros, anexos 1 y 2 de la respuesta dada por la entidad, mediante las cuales se acredita que las operaciones desembolsadas cumplieron las condiciones previstas en las respectivas circulares.

Sin desconocer la validez de este mecanismo dentro del esquema de operación de las líneas de crédito, se considera que dichas certificaciones constituyen evidencia de naturaleza esencialmente declarativa. Por sí mismas no acreditan que los procedimientos de validación aplicados por los intermediarios hayan sido suficientes, ni permiten concluir que la totalidad de las operaciones efectivamente cumplió las condiciones de acceso definidas para cada instrumento financiero. Precisamente, las inconsistencias identificadas por la CGR mediante

cruces posteriores de información evidencian que la existencia de certificaciones no necesariamente garantiza la efectividad de los controles implementados.

Cuando se presentan situaciones que contradicen la información inicialmente certificada, el análisis deja de concentrarse en la existencia formal de las certificaciones y pasa a centrarse en la suficiencia de los mecanismos de aseguramiento y en la capacidad del modelo de control para prevenir o detectar oportunamente tales inconsistencias.

Un aspecto de particular relevancia se relaciona con el argumento de Bancóldex según el cual la matrícula mercantil vigente y la inscripción en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) no fueron establecidos expresamente como requisitos de elegibilidad en las circulares que reglamentaron las líneas de crédito objeto de auditoría, de lo cual, la observación formulada por la CGR y su cuestionamiento central consiste en determinar si existieron mecanismos razonables que permitieran verificar que los beneficiarios correspondían efectivamente a las unidades económicas y segmentos empresariales que las líneas de crédito buscaban atender y que las condiciones que dieron lugar al reconocimiento del beneficio público se encontraban debidamente acreditadas.

En este contexto, el alcance del Decreto 957 de 2019, su artículo 2.2.1.13.2.5. Registro de información de los ingresos por actividades ordinarias establece que: *"el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de las empresas deberá ser reportado de manera obligatoria en el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Empresarial y Social -RUES"*, conlleva al análisis en torno a que la norma no deja lugar a dudas frente a la obligación del reporte en el RUES, eliminando cualquier margen de discrecionalidad respecto de la entrega de dicha información.

En consecuencia, el Decreto establece un mandato expreso según el cual las empresas deben registrar en el RUES la información relativa a sus ingresos por actividades ordinarias, información que constituye precisamente el criterio legal de clasificación de las MIPYMES introducido por el mismo Decreto.

El Decreto 957 de 2019 modificó el esquema de clasificación empresarial previsto en la Ley 590 de 2000, sustituyendo el criterio de número de trabajadores y valor de activos por el de ingresos por actividades ordinarias anuales. En virtud de ello, la calidad de micro, pequeña o mediana empresa solamente puede ser determinada a partir de la información de ingresos reportada por la empresa. El mecanismo previsto por el propio Decreto para la captura y verificación de esa información es el formulario de inscripción y actualización del RUES. Por tanto, desde una perspectiva técnica y operativa, el RUES se convierte en el instrumento oficial mediante el cual el Estado conoce, verifica y clasifica el tamaño empresarial. Sin el registro de ingresos en el RUES no existe información oficial que permita determinar objetiva y verificablemente la condición de MIPYME.

Así mismo, el artículo hace referencia al formulario de inscripción y actualización del RUES y, en su parágrafo, autoriza expresamente a las cámaras de comercio a: *"abstenerse de realizar la inscripción de la matrícula mercantil o la renovación"* cuando la empresa no reporte los ingresos y la actividad económica. Esta disposición evidencia una relación de dependencia normativa entre: la matrícula mercantil, el reporte de ingresos y el RUES.

En una interpretación sistemática con la Ley 590 de 2000, la cual tiene como finalidad identificar y promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante instrumentos diferenciados de política pública, es claro concluir que, para que el Estado pueda implementar programas de financiamiento, incentivos, líneas de crédito, programas de fortalecimiento empresarial y medidas de fomento dirigidas a las MIPYMES, resulta indispensable que exista un mecanismo oficial de identificación y clasificación de las empresas beneficiarias. El Decreto 957 de 2019 precisamente establece dicho mecanismo a través del reporte obligatorio de ingresos en el RUES. Interpretar que una empresa puede ostentar formalmente la condición de MIPYME sin estar inscrita ni reportar información en el RUES haría inocuo el mandato reglamentario y frustraría la finalidad de la política pública de apoyo empresarial.

Desde una perspectiva técnica, el reporte obligatorio de ingresos en el RUES persigue al menos cuatro finalidades:

1. Identificar objetivamente el tamaño empresarial mediante un criterio uniforme de ingresos.
2. Garantizar la trazabilidad y verificabilidad de la información económica de las empresas.
3. Permitir la focalización de programas públicos de apoyo empresarial hacia las verdaderas MIPYMES.
4. Evitar la auto calificación subjetiva o no verificable de las empresas respecto de su tamaño.

Tales finalidades solo pueden alcanzarse mediante la existencia de un registro oficial y administrado por las cámaras de comercio. Aunque el Decreto 957 de 2019 no establece expresamente que una empresa deje de existir jurídicamente por no estar inscrita en el RUES, sí permite concluir que: el reporte de ingresos en el RUES es obligatorio; la omisión del reporte puede impedir la inscripción o renovación de la matrícula mercantil; sin la información registrada en el RUES no existe soporte oficial que permita acreditar la clasificación empresarial conforme al Decreto.

En consecuencia, para efectos de la aplicación de políticas públicas, acceso a beneficios y acreditación objetiva de la condición de micro, pequeña o mediana empresa, la inscripción y actualización de la información en el RUES constituye un presupuesto necesario para el reconocimiento y verificación de la calidad de MIPYME.

En consecuencia, la ausencia de verificaciones basadas en información registral disponible en fuentes oficiales no puede considerarse un asunto irrelevante desde la perspectiva del control fiscal, especialmente cuando la finalidad de las líneas especiales de crédito consistía en dirigir beneficios económicos a segmentos empresariales claramente definidos.

Bancóldex también sustenta su posición en la necesidad de facilitar el acceso al financiamiento de unidades productivas pertenecientes a la economía popular y de segmentos empresariales caracterizados por altos niveles de informalidad. Este planteamiento resulta consistente con los objetivos de inclusión financiera previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Nacional de Reindustrialización y las estrategias orientadas al fortalecimiento de las micro y pequeñas unidades productivas.

Desde la óptica del control fiscal, la existencia de mayores niveles de informalidad no reduce las exigencias de supervisión y validación; por el contrario, incrementa significativamente los riesgos asociados a la identificación, clasificación y seguimiento de los beneficiarios.

Precisamente, en escenarios de alta informalidad se hace más necesario implementar controles compensatorios y procedimientos adicionales de validación que permitan reducir los riesgos de clasificación inadecuada de beneficiarios, errores de identificación, inconsistencias en la aplicación de los criterios de acceso o deficiencias en la focalización de los recursos públicos. La flexibilización de determinados requisitos para facilitar la inclusión financiera no puede interpretarse como una renuncia a los mecanismos mínimos de aseguramiento que exige la administración responsable de recursos públicos.

Distinta es la situación de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC). Aunque estas pueden figurar en el RUES por la integración de diversos registros públicos administrados por las cámaras de comercio, que no lo están en la verificación realizada por la CGR, ello no las convierte automáticamente en MIPYMES. Su naturaleza jurídica es diferente a la de las empresas mercantiles y, por regla general, no son destinatarias del régimen de clasificación empresarial previsto en el Decreto 957 de 2019 y en la Ley 590 de 2000.

La afirmación de Bancóldex según la cual las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC) pueden ser consideradas beneficiarias del Convenio No. 320 de 2021 por desarrollar actividades empresariales o constituir unidades de explotación económica no resulta técnicamente ajustada al objeto, finalidad y población objetivo del convenio.

En primer lugar, los recursos públicos transferidos por el MinCIT a Bancóldex en virtud del Convenio No. 320 de 2021 se encontraban destinados a la implementación de instrumentos financieros orientados al fortalecimiento, recuperación y reactivación del tejido empresarial, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Por consiguiente, la identificación de los beneficiarios no puede efectuarse exclusivamente desde una perspectiva funcional o económica, sino desde el marco normativo específico que regula la política pública de apoyo empresarial y el régimen de las MIPYMES.

La Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, constituye el marco legal de la política estatal de promoción de las MIPYMES y se refiere de manera reiterada a las empresas, entendidas como unidades económicas organizadas para la realización de actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, desarrolladas en el marco de la actividad empresarial y mercantil. Posteriormente, el Decreto 957 de 2019 estableció que la clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas se efectuaría con base en los ingresos por actividades ordinarias anuales, los cuales deben ser reportados obligatoriamente en el Registro Único Empresarial y Social (RUES).

El propio Decreto 957 de 2019 previó como mecanismo oficial de clasificación empresarial el reporte de ingresos en el RUES y, adicionalmente, autorizó a las cámaras de comercio para abstenerse de efectuar la inscripción o renovación de la matrícula mercantil cuando dicha información no fuese reportada. De esta manera, la acreditación objetiva de la condición de MIPYME se encuentra ligada al sistema registral empresarial y mercantil previsto por el ordenamiento jurídico.

Las entidades Sin Ánimo de Lucro y las Juntas de Acción Comunal poseen una naturaleza jurídica sustancialmente distinta. Las ESAL no tienen como finalidad la obtención y distribución de utilidades entre sus miembros, sino la realización de actividades de interés general o beneficio colectivo, y las Juntas de Acción Comunal constituyen organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro y con personería jurídica propia, orientadas a promover el desarrollo integral de las comunidades.

Aunque algunas ESAL o Juntas de Acción Comunal puedan desarrollar actividades económicas para obtener recursos destinados al cumplimiento de sus fines estatutarios, ello no las convierte, por ese solo hecho, en micro, pequeñas o medianas empresas ni las incorpora automáticamente al universo de beneficiarios de la política pública empresarial prevista en la Ley 590 de 2000 y en el Decreto 957 de 2019. La existencia de una actividad económica o de una unidad de explotación económica no constituye un criterio jurídico suficiente para acreditar la condición de MIPYME. La normativa vigente exige, además, la posibilidad de clasificación conforme a los ingresos por actividades ordinarias y la existencia de mecanismos oficiales de verificación de dicha clasificación. En consecuencia, el simple desarrollo de actividades económicas accesorias o instrumentales por parte de una ESAL o de una Junta de Acción Comunal no desnaturaliza su régimen jurídico ni las transforma en empresas mercantiles destinatarias de las políticas públicas dirigidas a las MIPYMES.

De otra parte, el argumento según el cual las respectivas circulares de las líneas de crédito no excluyeron expresamente a las ESAL o a las Juntas de Acción Comunal tampoco resulta suficiente para acreditar su elegibilidad. En materia de administración de recursos públicos rige el principio de legalidad y de especialidad del gasto público, según el cual los recursos solo pueden destinarse a los fines y beneficiarios expresamente previstos en la norma habilitante y en el instrumento jurídico que los regula. En consecuencia, la ausencia de una exclusión expresa no equivale a una habilitación automática para ser beneficiario de los recursos.

Tratándose de recursos públicos destinados al fortalecimiento empresarial y a la reactivación de las MIPYMES, la carga de la prueba recae en demostrar que el beneficiario efectivamente pertenece a la población objetivo, definida por el convenio y la política pública que le sirve de fundamento. La sola acreditación de una actividad económica o de ingresos derivados de actividades productivas no demuestra, por sí misma, la condición de MIPYME ni permite extender el ámbito subjetivo de aplicación del convenio a sujetos jurídicos que, por su naturaleza, responden a regímenes normativos distintos.

En consecuencia, la elegibilidad de las ESAL y de las Juntas de Acción Comunal no puede presumirse a partir de la ausencia de una exclusión expresa en las circulares operativas ni de la mera existencia de actividades económicas. Por el contrario, para que dichas entidades pudieran ser consideradas válidamente beneficiarias de los recursos del Convenio No. 320 de 2021, era necesario acreditar de manera expresa e inequívoca que el convenio y su marco normativo habilitante las contemplaban como parte de la población objetivo y que cumplían las condiciones legales y registrales exigidas para ser consideradas micro, pequeñas o medianas empresas, circunstancia que no se desprende de la Ley 590 de 2000, del Decreto 957 de 2019 ni de la finalidad específica del Convenio No. 320 de 2021.

Por último, y respecto al punto (ii) **Crédito otorgado a persona reportada como fallecida**, en cuanto a que se identificó que el intermediario financiero al grabar la operación ingresó como

número de identificación la opción de cédula de ciudadanía y no cédula de extranjería, la cual correspondía a la operación desembolsada por el intermediario financiero, situación que efectivamente se corrobora y se desestima, en cuanto se confirma que efectivamente se trató de una operación desembolsada a la persona natural identificado con cédula de extranjería No. XX6714, quien se encontraba vivo al momento en que se otorgó y desembolsó el crédito.

De igual manera, se realiza una nueva verificación a la situación detectada por la CGR, atendiendo principalmente a lo contenido en el anexo 3. Soportes líneas de crédito redescuento, así como una revisión general, uno a uno de los beneficiarios inicialmente identificados en la información soporte de la observación, resultado de lo cual se concluye lo siguiente:

En total, para las líneas evaluadas (Línea MIPYMES competitivas año 2024, Línea internacionalización año 2024, Línea mujeres empresarias año 2024, Línea sostenible adelante año 2024, Línea MIPYMES competitivas año 2025) se identificaron así:

- Línea MIPYMES Competitivas 2024: De un universo inicial de 964 beneficiarios, no se contemplan los beneficiarios con matrícula cancelada, por cuanto se renovó la misma en el año 2026; así mismo, se corrobora la información de la persona fallecida, conforme a lo mencionado en la respuesta a la observación dada por la entidad, por lo que tampoco se incluye.
- Línea internacionalización año 2024: en la verificación no se contempla la información de los beneficiarios inicialmente identificados, conforme a los soportes del anexo 3 de la respuesta de la entidad, así como en la nueva verificación realizada por la CGR.
- Línea Mujeres Empresarias 2024: De un universo de 127 beneficiarios, se identificó 1 beneficiaria con matrícula mercantil cancelada, con un aporte consumido de $588.110,77.
- Línea Sostenible Adelante 2024: De un universo de 273 beneficiarios, se identificó 1 beneficiario con matrícula mercantil cancelada, con un aporte consumido de $25.413.857,65. No se contemplan los otros seis inicialmente identificados, con matrícula cancelada, por cuanto renovaron la misma entre el año 2025 y el año 2026
- Línea MIPYMES Competitivas 2025: de la base de desembolsos se identificaron 15 beneficiarios no registrados en el RUES; de los cincuenta restantes, inicialmente relacionados sin registro, se encontró el correspondiente registro en el RUES; 4 se confirman con matrícula cancelada y créditos otorgados a nueve (9) entidades sin ánimo de lucro y (1) una junta de acción comunal, por un aporte consumido de $361.998.864,32**.** De la base de legalizaciones de la misma línea, se identificaron 185 beneficiarios con matrícula mercantil cancelada en la base de legalizaciones. Se precisa que el valor correspondiente al aporte consumido no se identifica en los informes, por cuanto se afirma por parte de la entidad que la línea de crédito se encuentra actualmente vigente, lo cual no se ajusta a la obligación contenida en la Clausula Cuarta - Obligaciones de Bancóldex - literal 4 del Convenio Interadministrativo 320 de 2021 suscrito entre el MinCIT y Bancóldex.

Es importante señalar que, respecto de la línea MIPYMES Competitivas para Escalonamiento Productivo – 2025, no fue posible identificar el valor del aporte consumido en los informes revisados, toda vez que, según lo informado por la entidad, dicha línea de crédito se encuentra actualmente vigente. En consecuencia, se diferenciaron aquellas líneas para las cuales fue posible establecer el aporte consumido con base en los informes remitidos por Bancóldex al MinCIT, de aquellas en las que, si bien las legalizaciones permitieron identificar beneficiarios con

matrícula mercantil cancelada, no se contó con información que permitiera determinar el monto del aporte efectivamente consumido por dichos beneficiarios.

En consecuencia, se confirma la existencia de una afectación cierta a los recursos públicos administrados en el marco del Convenio No. 320 de 2021 y de sus otrosíes Nro. 7 y 8 de 2024, derivada de las deficiencias en los mecanismos de control implementados para la asignación, verificación y seguimiento de los recursos canalizados a través de Bancóldex en las líneas de crédito Mujeres Empresarias 2024, Sostenible Adelante 2024 y Mipymes Competitivas 2025 – Base Desembolsos. Lo anterior, permitió el reconocimiento y desembolso de recursos a beneficiarios que no cumplían con los requisitos establecidos, ocasionando un detrimento patrimonial cuantificado en trescientos ochenta y ocho millones ochocientos treinta y dos pesos con setenta y cuatro centavos ($388.000.832,74), correspondiente al valor de los recursos efectivamente desembolsados.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar la ejecución financiera y presupuestal de la Estrategia de Reindustrialización, verificando la coherencia de las inversiones con los objetivos de productividad, innovación y fortalecimiento empresarial establecidos en la política sectorial.

Hallazgo nro. 9 - Destinación de recursos de los proyectos de inversión (COH_2650_2026).

Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".*

Parte general del Plan Nacional de Desarrollo (…)

(...) 4. Transformación Productiva Interna y Acción Climática.

(…) Literal D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía

(…) El Gobierno Nacional reconocerá y articulará la política con las vocaciones productivas de las regiones que, tal como se evidenció en los diálogos regionales vinculantes, los territorios conocen con claridad su vocación. La economía popular, así como las micro y pequeñas empresas tendrán un papel fundamental en el desarrollo de estas apuestas (...).

CONPES 4129 del 21 de diciembre de 2023, *"Política Nacional de Reindustrialización".*

"(...) 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.

5.1. Objetivo general. Aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva de la economía colombiana, para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una

economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad (...)".

Decreto 2295 del 29 diciembre de 2023. *"Por el cual se liquida el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2024".*

"(…) ***Articulo 19.*** *Se podrán haces distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdos de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional,* y *tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento nacional de Planeación – Dirección de Programación de Inversiones Públicas.*

(…) Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignara el rubro presupuestal correspondiente; ***estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida****. (…). Subrayado y negrita fuera de texto.*

La CGR evidenció que el MinCIT destinó a Colombia Productiva $22.755.331754 a través de la resolución condicionada 810 del 28 de junio de 2024 y sobre los cuales se ejecutaron $2.205.473.171 por concepto de comisión fiduciaria a favor de Fiducoldex, pese a que dichos recursos provienen del proyecto de inversión BPIN 202300000000456, denominado *"Fortalecimiento de la política para el fomento de la industria, la competitividad y la productividad a nivel nacional".*

Mediante la Resolución nro. 508 del 17 de abril de 2024, el MinCIT autorizó la transferencia de recursos por valor de $26.768.331.754 con cargo al proyecto de inversión identificado con código BPIN 202300000000456. El objeto de dicha transferencia consistió en implementar un programa de extensionismo tecnológico orientado a brindar asistencia técnica especializada a las empresas beneficiarias, así como apoyar la ejecución de proyectos de alto impacto que contribuyeran al mejoramiento de la productividad en las regiones. Lo anterior, conforme las transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, acciones propuestas por el CONPES 4129 y los lineamientos establecidos en el Decreto nro. 2295 del 29 de diciembre de 2023. Sin embargo, en la misma resolución se contempló el apalancamiento de los gastos asociados a los programas del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, en cumplimiento de su misionalidad, la Política de Reindustrialización y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

Posteriormente, el 20 de junio de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto nro. 0766[19], mediante el cual se aplazaron apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024. En consecuencia, el 28 de junio de 2024, el MinCIT expidió

[19] Vigente entre 20 de junio al 28 de diciembre de 2024.

la Resolución nro. 0810, a través de la cual ajustó el valor de la transferencia inicialmente autorizada en la Resolución nro. 508, a $22.755.331.754.

El 26 de agosto de 2024, el MinCIT y Colombia Productiva suscribieron el Acta de Acuerdos de Inicio nro. 02, mediante la cual se definieron, entre otros aspectos, los costos asociados a la ejecución de los recursos distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 3. Costos asociados

Productos del PI	Valores Totales	Gastos de operación CP	Fábricas de Productividad y Sostenibilidad (atención a empresas)	Fábricas de Productividad y Sostenibilidad (Sistema de información)	Fábricas de Productividad y Sostenibilidad (Componente sostenibilidad)
Servicio de asistencia técnica para mejorar la competitividad de los sectores productivos	$9.099.588.512	$9.099.588.512	$0	$0	$0
Servicio de apoyo para la transferencia y/o implementación de metodologías de aumento de la productividad	$12.859.743.242	$4.867.753.889	7.991.989.353	$0	$0
Servicios de apoyo para el fomento de capacidades en economía circular y sostenibilidad	$796.000.000	$0	$0	$0	$796.000.000
Totales	**$22.755.331.754**	**$13.967.342.401**	**$7.991.989.353**	$0	**$796.000.000**

Fuente: MinCIT, elaborada CGR.

Revisada la ejecución presupuestal de la Resolución nro. 810 con corte al 31 de diciembre de 2025 suministrada por Fiducoldex y comparada conforme a los costos asociados determinados en acta de acuerdos nro. 2, se evidenció que se ejecutaron $2.205.473.171 por concepto de comisión fiduciaria a favor de Fiducoldex, lo que represento un 9,69% del total de los recursos transferidos en dicha resolución.

La situación identificada implica un cambio en la destinación de recursos públicos sin contar con el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación, requisito exigido para este tipo de operaciones tratándose de gastos de inversión. Lo cual, contraviene lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto nro. 2295 del 29 de diciembre de 2023, el cual establece que *"(…)* ***Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación****, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdos de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional,* y ***tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento nacional de Planeación – Dirección de Programación de Inversiones Públicas****.*

(…) Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignara el rubro presupuestal correspondiente; ***estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida*** *(…). Subrayado y negrita fuera de texto.*

La situación detectada obedece a debilidades en la planeación y en la determinación de los costos asociados a la ejecución del programa financiado con recursos del proyecto de inversión, por parte de la Dirección de Productividad y Competitividad del MinCIT y la Gerencia de Productividad de Colombia Productiva. Lo anterior, condujo a la adopción de decisiones relacionadas con la distribución y ejecución de los recursos de la Resolución nro. 810, sin observar el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, las acciones del CONPES 4129 del 2023 y los lineamientos establecidos en el Decreto nro. 2295 del 29 de diciembre de 2023, mediante el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024 y demás normatividad vigente y aplicable.

La situación descrita evidencia que los recursos públicos fueron distribuidos y ejecutados en contravía de la destinación aprobada y de los lineamientos establecidos en el artículo 19 del Decreto No. 2295 del 29 de diciembre de 2023. Lo anterior, compromete la eficacia en la ejecución del proyecto de inversión del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y de las acciones contempladas en el CONPES 4129 de 2023, además de afectar la observancia de los principios que orientan la gestión y administración de los recursos públicos.

Respuesta de la Entidad

La observación se comunicó al Patrimonio Autónomo INNpulsa y al MinCIT, sin embargo, solamente se recibió respuesta del MinCIT con radicado 2026ER0111162 del 15 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

"(…) De acuerdo con el "Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia (ver anexo 1) (DNP, 2023), los proyectos de inversión pública comprenden tres etapas (preinversión, inversión y operación) cada una de las cuales contempla costos asociados a las actividades necesarias para el cumplimiento del propósito original del proyecto. Según la metodología, los costos "corresponde a la cantidad monetaria que se paga por los insumos programados para la realización de un proceso de servicio. Para los proyectos de inversión los costos se organizan de acuerdo con la etapa en que se realicen sus actividades:

Costos de ejecución: Son los desembolsos atribuibles a la compra de activos fijos, como compra de terrenos y edificios, pago de obras civiles, compra de equipo y maquinaria, obras de instalación y los costos de capital de trabajo, entre otros. Estos generalmente se concentran durante los primeros períodos de la alternativa y su registro en el flujo de caja así lo reflejará. Sin embargo, puede haber inversiones, reinversiones o reposición de activos físicos y/o capital de trabajo en cualquier etapa de la alternativa de solución

Costos de operación y mantenimiento: Son los desembolsos atribuibles a la etapa de operación de la alternativa, como pago de arrendamiento de infraestructura, servicios públicos domiciliarios, gastos generales y gastos propios del mantenimiento de los activos fijos. Los costos de operación reflejan los desembolsos por insumos y otros rubros necesarios para el ciclo productivo de la alternativa a lo largo de su funcionamiento" (DNP, 2023).

Por lo anterior, en el marco del ejercicio de planeación de los productos y actividades del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la política para el fomento de la industria, la competitividad y la productividad" BPIN 202300000000456, se costean los recursos necesarios para su ejecución, operación y mantenimiento, con los que se da cumplimiento a los objetivos propuestos, por lo que

se anexan los soportes de la formulación del proyecto de inversión, en donde se detalla el costo de las actividades del mismo (Anexo 2: Detalles cálculo de presupuesto proyecto de inversión).

Ahora bien, los recursos de inversión transferidos al Patrimonio Autónomo tienen como finalidad implementar las actividades propias de las etapas de inversión y operación del proyecto de inversión, por tanto, considerando la naturaleza jurídica de los patrimonios autónomos, se han clasificado dos tipos de gastos para la ejecución de programas y proyectos: gastos misionales y operativos.

*Los **gastos misionales** corresponden a aquellos directamente vinculados con el cumplimiento de los objetivos de los programas, tales como la implementación de metodologías, la asistencia técnica, las intervenciones dirigidas a beneficiarios, y otras acciones que generan productos o resultados tangibles.*

*Por su parte, los **gastos operativos** incluyen los recursos necesarios para apoyar la gestión y administración de los programas, tales como la contratación de personal, servicios logísticos y administrativos, servicios financieros, entre otros elementos habilitantes para su adecuada ejecución.*

En ese orden de ideas, tenemos que los costos/gastos operativos están asociados al cumplimiento de los programas y reflejan los insumos que son necesarios para su apropiada ejecución. En este sentido, los gastos operativos asociados a la resolución 810 de 2024, están destinados a dar cumplimiento a las metas de esta resolución, específicamente al programa Fábricas de Productividad y Sostenibilidad y conforme a lo reportado por el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, estos gastos están vinculados al desarrollo de las actividades del programa y están justificados dentro del marco de acción de la resolución de transferencia, en tanto constituyen un soporte esencial para la consecución de los propósitos perseguidos.

En resumen, frente a la observación de la CGR:

"La situación detectada obedece a debilidades en la planeación y en la determinación de los costos asociados a la ejecución del programa financiado con recursos del proyecto de inversión, por parte de la Dirección de Productividad y Competitividad del MinCIT y la Gerencia de Productividad de Colombia Productiva".

Como se mencionó anteriormente, para la implementación del programa se realizó un ejercicio de planeación y destinación de recursos, que permite identificar los costos asociados al mismo, en el marco de la formulación del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la política para el fomento de la industria, la competitividad y la productividad BPIN 202300000000456", por lo que se adjunta el documento de detalle del cálculo del presupuesto del proyecto (Anexo 1), que permiten evidenciar los costos unitarios por cada actividad del proyecto.

Sumado a lo anterior, en el documento de Términos y Condiciones del programa "Fabricas de Productividad y Sostenibilidad"- Ciclo 5 (Anexo 3), se describe la finalidad del programa que consiste en:

"Fábricas de Productividad y Sostenibilidad es un programa que tiene el objetivo de ayudar a las empresas a producir más y mejor. Es un modelo desarrollado bajo la metodología de

extensionismo tecnológico (Manufacturing Extension Partnership), que brinda hasta 60 horas de asistencia técnica especializada a empresas para implementar estrategias a la medida de las compañías en nueve líneas de servicio y mejorar su productividad de la mano de expertos en al menos un 8%.

Fábricas de Productividad y Sostenibilidad cuenta con cobertura en los 32 departamentos del país y se compone de tres pilares que se articulan entre sí, que crean un instrumento sólido y sostenible en el tiempo para promover la productividad y sostenibilidad ambiental en las regiones, determinante para consolidar una economía productiva y sostenible que impacte en el bienestar de los colombianos.

El Programa contempla: (Pilar i) la asistencia técnica especializada a las empresas en nueve líneas de servicio para que las empresas aumenten su productividad, rentabilidad y sostenibilidad ambiental. (Pilar ii) Para lo anterior, se consolidó la Base Nacional de Extensionistas con el fin de tener una red de expertos en productividad que sea pertinente para las necesidades de las empresas, así como el desarrollo de actividades de formación y capacitación de personal en la región para atender a las empresas; y (Pilar iii) la creación de una red de servicios complementarios, ofrecidos por aliados públicos y privados que potencian los avances de las empresas —Fábricas Te Conecta —."

Así como hace una descripción de actividades y roles del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, en el que se estableció lo siguiente para su implementación:

"Colombia Productiva lidera la ejecución del Programa y acompañará todo el proceso de diagnóstico, intervención y evaluación de las empresas que formen parte de Fábricas de Productividad y Sostenibilidad, con el fin de utilizar de manera eficiente la información que resulte de este proceso y determinará los lineamientos técnicos en el marco del Programa.

Colombia Productiva dispondrá de un equipo dedicado a Fábricas de Productividad y Sostenibilidad que incluye expertos en las líneas de servicio del Programa y Supervisores. Colombia Productiva se compromete a garantizar, en la medida de sus posibilidades y en atención al flujo de aprobaciones, el cumplimiento de los plazos establecidos en el presente documento.

***Lideres de línea:** Tienen la responsabilidad de dar los lineamientos técnicos de cada línea de intervención y de revisar y aprobar a nivel técnico la intervención para cada empresa, con el fin de lograr resultados satisfactorios en las intervenciones de acuerdo con la metodología de Fábricas de Productividad y Sostenibilidad y las precisiones de cada línea de servicio.*

***Supervisores:** Tienen a cargo la supervisión técnica, financiera y administrativa de los convenios celebrados con las Cámaras de Comercio para la operación del Programa. En desarrollo de su función de supervisión técnica, deben dar seguimiento de cada una de las Asistencias Técnicas, incluyendo la revisión de soportes y aprobación de documentos derivados.*

Entre otras funciones, a través de estos funcionarios, Colombia Productiva:

Invitará a empresarios a participar en Fábricas de Productividad y Sostenibilidad y mantendrá contacto con ellos para ofrecerles los diferentes servicios de Colombia Productiva y entidades aliadas.

Verificará, hará seguimiento revisará y aprobará las intervenciones de las empresas que formen parte de Fábricas de Productividad y Sostenibilidad.

Si como consecuencia de la verificación a las intervenciones, Colombia Productiva evidencia que se incumplieron las reglas establecidas en el presente documento, podrá, en cualquier momento, rechazar el Plan de Trabajo parte 1, Plan de Trabajo parte 2 y/o Acta de Cierre, incluso con efectos retroactivos.

Establecer parámetros para el desarrollo de informes finales por parte de las Cámaras, que permitan identificar necesidades específicas de las empresas y los sectores a los que pertenecen para cerrar las brechas que les impiden producir más, con mejor calidad y mayor valor agregado.

Regulará y dispondrá los casos que representen daño reputacional al Programa, o impliquen actuaciones indebidas entre los diferentes actores del programa.

Conforme a lo antes expuesto, se considera que el ejercicio de planeación y determinación de costos del programa es adecuado, ya que, parte de un acompañamiento y servicios que presta el programa, que se traducen en costos del mismo y que se encuentra enmarcado en lo solicitado para el desarrollo de la actividad; adicionalmente, se contempla dentro de los costos operativos, gastos de sostenimiento y licencias del sistema de información sobre el que se soporta el programa Fábricas de Productividad y Sostenibilidad.

*Estos gastos operativos son inherentes a la implementación del programa y llegan directamente a las empresas beneficiarias, a través de su participación en este, por tanto, ante la afirmación de la CGR "**se ejecutaron $13.941.021.927 para cubrir gastos de operación del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, lo que representa el 61,3% del total de los recursos aprobados en dicha resolución."** Es pertinente precisar que el 61,3% de los recursos de la Resolución 810 de 2024, se constituyen en gastos que son directamente del programa y se ejecutan para este fin, como se indicó previamente.*

*De otra parte frente a la observación de la CGR "**Lo anterior, condujo a la adopción de decisiones relacionadas con la distribución y ejecución de los recursos de la Resolución nro. 810, sin observar el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, las acciones del Conpes 4129 del 2023 y los lineamientos establecidos en el Decreto nro. 2295 del 29 de diciembre de 2023, mediante el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024 y demás normatividad vigente y aplicable"**.*

Cabe precisar que la distribución y ejecución de los recursos asociados a la Resolución 810 de 2024, no desconocen el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026), las acciones del Conpes 4129 de 2023, ni los lineamientos establecidos en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024 (Decreto Nro. 2295 de 2023) , toda vez que, el objetivo de esta resolución fue modificar los recursos para la transferencia ordenada mediante la Resolución 508 de 2024, que pasó de $26.768.331.754 pesos a $22.755.331.754 pesos y las metas asociadas en proporción de los recursos reducidos, conforme al aplazamiento de recursos del presupuesto del Ministerio, manteniendo el objetivo de "implementar un programa de extensionismo tecnológico para brindar asistencia técnicas especializada a las empresas beneficiadas, así como asistir técnicamente la implementación de proyectos de alto impacto que mejoran la productividad en las regiones" cumpliendo de esta

manera con la acción 2.3 del Conpes 4129 de 2023 de la Política de Reindustrialización que establece "Diseñar e implementar instrumentos que permitan la diversificación y sofisticación de productos (bienes y servicios) y procesos, de las unidades productivas de los diferentes segmentos empresariales y de las apuestas por la reindustrialización", así como con los objetivos de la transformación del PND 2022-2026 "Transformación productiva, internacionalización y acción climática".

De igual manera, a partir de esta resolución de transferencia el MinCIT da cumplimiento a la implementación de estrategias público privas y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de la industria, en el marco de la Política de Desarrollo Productivo. Así mismo, es importante resaltar que el patrimonio autónomo, es el encargado de ejecutar e implementar las estrategias de reindustrialización del país, para mejorar la productividad y competitividad de la industria, por tanto, estos recursos que son transferidos cumplen con este objetivo.

Finalmente, respecto a la observación de la CGR "La situación descrita configura una irregularidad con posible incidencia disciplinaria, en la medida en que los recursos públicos fueron distribuidos y ejecutados en contravía de la destinación aprobada y de los lineamientos establecidos en el artículo 19 del Decreto No. 2295 del 29 de diciembre de 2023. Lo anterior, compromete la eficacia en la ejecución del proyecto de inversión del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, las acciones contempladas en el Conpes 4129 del 2023 y afecta la observancia de los principios que rigen la gestión y administración de los recursos públicos"

Es importante precisar que la destinación de los recursos del proyecto de inversión para la puesta en marcha del programa Fábricas de Productividad y Sostenibilidad, no implicaron cambios en la destinación de recursos públicos con concepto previo del Departamento Nacional de Planeación, ni ajustes en el decreto de liquidación de presupuesto para la vigencia 2024 (Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023), debido a que, como se mencionó anteriormente, estos recursos públicos hacen parte de la ejecución e implementación del programa y son necesarios para brindar la asistencia técnica personalizada y especializada a los empresarios, sin ellos no es posible dar cumplimiento de sus objetivos, ya que son inherentes a su estructura y desarrollo.

Podemos concluir entonces, que no es acertado señalar que los recursos públicos fueron distribuidos y ejecutados en contravía de la destinación aprobada y de los lineamientos establecidos en el artículo 19 del Decreto No. 2295 del 29 de diciembre de 2023, toda vez que, como se pone de precedente, estos gastos son directamente relacionados a la ejecución del programa sin que ello constituya una distribución contraria a su destinación.

Por lo cual, muy comedidamente, se solicita de manera respetuosa que esta observación con presunta incidencia disciplinaria sea reconsiderada o reclasificada como observaciones de tipo administrativo o de mejora, en reconocimiento a que no se compromete la eficacia en la ejecución del proyecto de inversión ni afecta los principios de rigen la gestión y administración de los recursos públicos (…)".

Análisis de la Respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta emitida por el MinCIT y los soportes anexos con radicado Sigedoc 2026ER0111162 del 15/05/2026, la observación se mantiene, toda vez que se

ejecutaron $2.205.473.171 es decir, un 9.67% de los recursos provenientes del proyecto de inversión BPIN 202300000000456 para cubrir gastos por concepto de comisión fiduciaria a favor de Fiducoldex. Es preciso resaltar que, aunque en la respuesta de la entidad hacen mención al documento *"Anexo 2: Detalles cálculo de presupuesto proyecto de inversión"*, este no fue aportado en la respuesta.

Ahora bien, en virtud del principio de especialización presupuestal, los recursos públicos deben ejecutarse conforme a la destinación para la cual fueron aprobados, razón por la cual los recursos apropiados para inversión no pueden destinarse a financiar gastos de comisión fiduciaria, toda vez que, ello constituye un cambio en la destinación del gasto, situación restringida por el artículo 19 del Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023. En caso de requerirse una modificación de esta naturaleza, la operación presupuestal debe contar previamente con el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Precisamente, el concepto previo favorable del DNP tiene como finalidad garantizar que las modificaciones relacionadas con gastos de inversión mantengan coherencia con la planeación estatal, la destinación autorizada de los recursos y los objetivos del presupuesto público nacional.

En ese sentido, no resulta procedente destinar recursos de inversión para cubrir gastos por concepto de comisión fiduciaria los cuales ascendieron aproximadamente al 9.67% ($2.205.473.171) del total de los recursos transferidos conforme a la ejecución presupuestal con corte a diciembre de 2025 de la Resolución 810 de 2024. Es preciso dejar sentado que la ejecución de recursos por comisión fiduciaria no fue expresamente contemplada en el ejercicio de planeación y determinación de costos asociados del programa como lo argumenta la entidad en su respuesta.

Por lo anterior, los recursos de inversión únicamente pueden destinarse a gastos operativos cuando estos constituyan un componente integral, temporal y debidamente justificado dentro del proyecto de inversión aprobado, así como a aquellos gastos estrictamente necesarios para el desarrollo y ejecución del programa Fábricas de Internacionalización, manteniendo en todo caso la destinación autorizada de los recursos. No obstante, dicha condición no se evidenció en el presente caso. Por lo anterior, se configura como hallazgo.

Hallazgo nro. 10 - Contratación del equipo de trabajo para la ejecución del programa FortaleSER en la Resolución 247 de 2024 (D) (COH_3342_2026)

Resolución nro. 247 del 06 de marzo de 2024, *"Por la cual se ordena una transferencia",* expedida por el MinCIT.

"CONSIDERANDO.

(…) Que, con el fin de dar cumplimiento a las actividades y metas a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se requiere realizar transferencia de recursos por la suma de Doce mil Novecientos setenta y siete millones Cuatrocientos sesenta y dos mil Cuatrocientos Treinta y Cinco pesos moneda corriente ($12.977.462.435 M/Cte), con el objeto de "Implementar el programa "Ruta" para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER" con el fin de contribuir al cierre de brechas de productividad y sostenibilidad en unidades productivas, micro y/o pequeñas empresas de la Economía Popular, fortaleciendo sus capacidades y/o mejorando sus niveles de

formalización empresarial, a través de servicios de asistencia técnica, capacitación, relacionamiento comercial y alistamiento financiero (…)".

Acta de reunión de la Resolución 247 de 2024, de fecha 02 de abril de 2024, del MinCIT e iNNpulsa.

"(…) 4.2. Estructura de costos global (…)

Se destinarán $ 244.170.655 para equipo de trabajo en iNNpulsa Colombia para la ejecución del programa. Importante mencionar que no se tendrá interventoría sino una supervisión directa por parte del equipo iNNpulsa (…)"

Se evidenció que, mediante la Resolución nro. 247 del 6 de marzo de 2024, el MinCIT transfirió al Patrimonio Autónomo iNNpulsa $12.977.462.435, provenientes del proyecto de inversión BPIN 202300000000451, con el propósito de ejecutar el programa *"Implementar el programa 'Ruta' para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER".*

En desarrollo de dicha resolución, a través del acta de reunión de inicio, se aprobaron recursos por valor de $244.170.655 destinados al equipo de trabajo encargado de la ejecución del programa. Sin embargo, de acuerdo con la relación de pagos suministrada por Fiducoldex con corte al 31 de diciembre de 2025, se evidenció que la suma de $202.896.702 fue utilizada para el pago de contratos de obra o labor relacionados con actividades del programa CREEce, asociado a la Resolución nro. 0896 de 2021, sin correspondencia con la finalidad para la cual fueron aprobados los recursos de la Resolución nro. 247 de 2024.

Del análisis efectuado por la CGR a la ejecución de los recursos asignados al equipo de trabajo del programa FortaleSER, se evidenció que parte de dichos recursos fueron destinados al pago de dos (2) contratos de obra o labor vinculados a actividades del programa CREEce, en el marco de la Resolución nro. 0896 de 2021.

Lo anterior se corroboró en la revisión de los contratos suscritos con los señores identificados con cédula de ciudadanía No. XXX.452.874, y No.XXX.387.456, cuyo valor ejecutado con cargo a la Resolución nro. 247 de 2024 ascendió a $202.896.702.

Es decir que, recursos aprobados para la ejecución del programa "*Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER*" fueron destinados al pago de obligaciones contractuales relacionadas con un programa diferente, desatendiendo la destinación específica definida en la Resolución nro. 247 de 2024 y en el acta de reunión de inicio.

La situación descrita obedece a deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de la ejecución de los recursos transferidos mediante la Resolución nro. 247 del 6 de marzo de 2024, así como a la falta de articulación y verificación entre las dependencias responsables del MinCIT e iNNpulsa frente a la destinación específica de los recursos aprobados para la ejecución del programa *"Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER".*

Además, *de* debilidades en los controles financieros, contractuales y documentales, toda vez que se autorizaron y ejecutaron pagos asociados a contratos de obra o labor vinculados al programa

CREEce, sin correspondencia con el objeto y finalidad establecidos en la Resolución nro. 247 de 2024 y en el acta de reunión de inicio.

Lo anterior, afecta la ejecución del programa *"Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER"*, al destinarse $202.896.702 al pago de contratos asociados a actividades del programa *CREEce l*o que incrementa la probabilidad de que se materialice un riesgo de incumplimiento de los objetivos y metas para los cuales fueron aprobados los recursos en la Resolución nro. 247 del 6 de marzo de 2024 y por ello se configura una presunta incidencia disciplinaria por el posible incumplimiento de los deberes relacionados con la adecuada administración, seguimiento y control de los recursos públicos.

Respuesta del MinCIT

Se recibe respuesta por parte del MinCIT con radicado nro. 2026ER0120548 del 25/05/2026.

"(…) De conformidad a lo informado por la Fiduciaria, por ser de su competencia se dará respuesta directamente al Ente de Control (…)".

Respuesta de iNNpulsa Colombia.

Se recibe respuesta por parte de INNpulsa Colombia con radicado nro. 2026ER0121121 del 25/05/2026.

"(…) En atención a la observación elevada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, se procede a exponer los argumentos y evidencias suministrados por la Unidad Misional del Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia, que respaldan que, la correcta ejecución de los recursos asociados al programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas – FortaleSER", para lo que resulta importante precisar que, existe una relación de continuidad técnica, metodológica, operativa y jurídica entre el Programa CREEce, desarrollado en el marco de la Resolución No. 896 de 2021, y el Programa FortaleSER, implementado mediante la Resolución No. 247 de 2024, situación que explica la articulación de capacidades técnicas y operativas durante el periodo de transición entre ambos programas.

En este sentido, tanto la Resolución No. 896 de 2021 como la Resolución No. 247 de 2024, se sustentan en el mismo marco jurídico e institucional que facultaba al Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En Liquidación), para ejecutar programas orientados al fortalecimiento empresarial, el emprendimiento, la productividad y la innovación. Particularmente, ambas resoluciones encuentran fundamento en la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se dispuso la unificación del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y de la Unidad de Desarrollo e Innovación y la consolidación de instrumentos de desarrollo empresarial, así como en la Ley 2069 de 2020, que fortaleció el ecosistema de emprendimiento y consolidó el rol de iNNpulsa Colombia como vehículo técnico para la ejecución de programas de fortalecimiento empresarial y productividad. De esta manera, ambos programas hacen parte de una misma línea de política pública liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ejecutada a través de iNNpulsa Colombia.

Bajo este marco institucional, el Programa CREEce fue diseñado e implementado desde el año 2019 como una estrategia de crecimiento empresarial para la formalización, en el contexto del

Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" y alineado con la política de formalización empresarial establecida en el CONPES 3956 de 2019 el cual se adjunta en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026-1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024".

El propósito del CONPES 3956, consistió en promover la formalización y mejorar la productividad de micronegocios y pequeñas unidades productivas con bajos niveles de desarrollo empresarial, mediante procesos de asistencia técnica, formación y acompañamiento especializado, en ejecución de dicha política, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del DNP, diseñó e implementó un programa de crecimiento empresarial para la formalización a partir de experiencias exitosas de programas de esta naturaleza, el programa que inicialmente se llamó CREEce y luego cambio su nombre a FortaleSER.

Como resultado de esta política el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo logró atender a más de 6.938 unidades productivas en diferentes regiones del país, en el marco de la Resolución No. 896 de 2021 se atendieron 2.400 beneficiarios entre abril de 2022 y enero de 2023, mientras que la ejecución asociada a la Resolución No. 247 de 2024 que se desarrolló entre el 31 de mayo de 2024 y julio de 2025, atendió a 4.110 unidades productivas, se adjunta documento que relaciona el detalle de ejecución por resolución, denominado "Reporte beneficiarios 896 y 247", en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026 1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024".

Posteriormente, entre los años 2020 y 2022, el Programa CREEce fue objeto de una Evaluación de Impacto desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- (CAF) y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, cuyos resultados evidenciaron efectos positivos en la sostenibilidad y permanencia de las unidades productivas beneficiarias, así como recomendaciones orientadas a fortalecer el modelo de intervención. Entre dichas recomendaciones se encontraban el incremento de la intensidad del acompañamiento técnico individual, la mejora en la segmentación de beneficiarios, el fortalecimiento de los componentes de asistencia técnica especializada y la consolidación de rutas de atención más integrales y sostenibles, recomendaciones referidas en el informe de resultados, el cual se adjunta en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026-1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024".

De manera paralela, con el cambio de Gobierno Nacional y la expedición del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se redefinieron las prioridades de Política Pública en materia de desarrollo productivo e inclusión económica, incorporando expresamente el fortalecimiento de la Economía Popular y Comunitaria como eje estratégico de intervención estatal. En este nuevo contexto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo identificó la necesidad de dar continuidad a la estrategia de fortalecimiento empresarial previamente desarrollada mediante el Programa CREEce, ajustando su enfoque técnico y metodológico a los lineamientos del nuevo Gobierno Nacional y a las necesidades de la Economía Popular.

En consecuencia, el Programa FortaleSER fue estructurado en el año 2023 como la evolución y continuidad del Programa CREEce, manteniendo la arquitectura central del modelo de intervención y adaptándola a las nuevas prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, lo anterior se encuentra soportando en el "Acta Reunión Resoluciones 159 y 1238

de 2022", la cual se adjunta en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026-1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024, mediante la cual se determina ajustar el nombre del programa denominándolo Programa de apoyo a la microempresa – FortaleSER"

Con todo lo indicado previamente, se evidencia cómo en la ejecución de ambos programas (CREEce - FortaleSER), en sus correspondientes temporalidades, se encuentran elementos metodológicos comunes, tales como: el diagnóstico inicial de las unidades productivas, la identificación de brechas de productividad y sostenibilidad, la construcción de hojas de ruta individuales, la asistencia técnica especializada, las mentorías y el acompañamiento empresarial para el fortalecimiento de capacidades administrativas, comerciales y financieras.

De igual forma, el Programa FortaleSER incorporó los ajustes derivados de las evaluaciones técnicas previamente realizadas, ampliando la intensidad del acompañamiento y consolidando rutas de atención de aproximadamente 50 horas por unidad productiva, incluyendo componentes asociados al desarrollo del ser, fortalecimiento comunitario, acompañamiento psicosocial e inclusión productiva, todo ello sin perder la base metodológica construida previamente mediante el Programa CREEce.

En este contexto, la transición entre los Programas CREEce a FortaleSER no constituyó una ruptura operativa inmediata entre programas independientes, sino un proceso gradual de evolución institucional y metodológica derivado tanto del cambio de Gobierno Nacional como de la actualización del Plan Nacional de Desarrollo y de las recomendaciones técnicas sugeridas en las evaluaciones efectuadas al programa anterior. Por esta razón, durante el periodo comprendido entre la finalización operativa de las actividades asociadas al Programa CREEce, ocurrida el 28 de enero de 2023, fecha correspondiente a la terminación del último convenio mediante el cual se ejecutaba el programa, y la puesta en marcha del Programa FortaleSER, cuyo primer convenio inició ejecución el 18 de abril de 2023, resultó necesario mantener las capacidades técnicas, el conocimiento institucional y los procesos de transferencia metodológica que permitieran garantizar la continuidad de los procesos de fortalecimiento empresarial, la estabilización de la nueva operación, la apropiación de los ajustes metodológicos incorporados en el Programa FortaleSER y la conservación de la experiencia acumulada por los equipos técnicos previamente vinculados.

Debe tenerse en cuenta, además, que la Resolución No. 247 de 2024 fue expedida el 6 de marzo de 2024, momento para el cual en el Programa FortaleSER ya venía ejecutando la continuidad del Programa de Formalización Empresarial en el marco de la política de formalización, inicialmente desarrollado bajo el nombre de Programa CREEce y posteriormente bajo la denominación de Programa FortaleSER, bajo los nuevos lineamientos del Gobierno Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, razón por la cual existió coincidencia temporal y funcional en actividades de transición, empalme técnico y consolidación operativa.

En consecuencia, la relación entre el Programa CREEce y el Programa FortaleSER corresponde a un proceso de continuidad programática, técnica y metodológica dentro de la misma Política Pública de fortalecimiento empresarial, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Así las cosas, FortaleSER no constituyó una estrategia independiente o desconectada de CREEce, sino la evolución del programa en el marco del cambio de Gobierno Nacional, la

expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones técnicas realizadas al modelo de intervención previamente implementado.

Realizadas las anteriores precisiones de la evolución del Programa y tal como lo indicó el Ente de Control, la Resolución No. 247 de 2024, ordenó la transferencia de recursos por valor de $12.977.462.435 al Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En Liquidación), provenientes del proyecto de inversión BPIN 202300000000451, con el objeto de implementar el programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas – FortaleSER", orientado al cierre de brechas de productividad y sostenibilidad en unidades productivas, micro y pequeñas empresas de la Economía Popular, mediante servicios de asistencia técnica, capacitación, relacionamiento comercial y alistamiento financiero.

En desarrollo de la referida Resolución, el 2 de abril de 2024 se llevó a cabo la reunión de concertación entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En liquidación), en la cual se validó integralmente la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociados a la implementación del programa. En acta se dejó constancia de que el Programa FortaleSER tendría una ruta metodológica de 50 horas de acompañamiento, distribuidas en componentes de desarrollo del ser, desarrollo productivo y desarrollo comunitario, incluyendo 0diagnósticos de entrada y salida, hojas de ruta individualizadas y acompañamiento especializado adaptado a las necesidades de cada unidad productiva. Asimismo, se validó que el programa atendería unidades productivas de la economía popular mediante procesos de fortalecimiento financiero, comercial, organizacional, tecnológico y comunitario, con acompañamiento técnico personalizado y participación de las cámaras de comercio del país como aliados estratégicos para la implementación territorial del programa.

De igual manera, en el numeral 4.2 del acta de reunión se validó la estructura de costos global del programa, precisando que se destinarían recursos por valor de $244.170.655 para el equipo de trabajo del Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En liquidación), encargado de la ejecución y supervisión directa del programa, considerando que no se contaría con interventoría externa.

Ahora bien, de cara a la observación elevada por el Ente de Control, en la que se indica que: "En desarrollo de dicha resolución, a través del acta de reunión de inicio, se aprobaron recursos por valor de $244.170.655 destinados al equipo de trabajo encargado de la ejecución del programa. Sin embargo, de acuerdo con la relación de pagos suministrada por Fiducoldex con corte al 31 de diciembre de 2025, se evidenció que la suma de $202.896.702 fue utilizada para el pago de contratos de obra o labor relacionados con actividades del programa CREEce, asociado a la Resolución nro. 0896 de 2021, sin correspondencia con la finalidad para la cual fueron aprobados los recursos de la Resolución nro. 247 de 2024.", se precisa inicialmente que los $202.896.702 corresponden a la ejecución de la resolución 247 de 2024, así mismo que los dos profesionales contratados realizaron el seguimiento técnico, administrativo y financiero de los convenios suscritos entre el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En Liquidación) y las cuatro (4) Cámaras de Comercio aliadas, en el marco del Programa FortaleSER, con una cobertura y atención aproximada de 2.000 unidades productivas para cada profesional para un total de 4.000 unidades.

Por otro lado, se reitera que los recursos ejecutados por valor de$202.896.702, corresponden a la Resolución No. 247 de 2024, como bien se menciona en la Comunicación de Observaciones

Requerimiento 2026EE0101783: "Lo anterior se corroboró en la revisión de los contratos suscritos con los señores identificados con cédula de ciudadanía No. 1.032.452.874, y No. 46.387.456, cuyo valor ejecutado con cargo a la Resolución nro. 247 de 2024 ascendió a $202.896.702.

Así mismo se aclara que se dio continuidad a la contratación de los dos profesionales, que fueron inicialmente contratados para la ejecución del Programa CREEce, teniendo en cuenta el conocimiento adquirido y la experiencia desarrollada en el programa metodológico CREEce/FortaleSER.

Así las cosas, los dos profesionales vinculados para la ejecución del Programa Fortalecer (antes Programa CREEce), fueron vinculados mediante contratos de obra o labor desde el 17 de noviembre de 2021, modalidad contractual que el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia

(En Liquidación), utilizaba para la ejecución de convenios, programas y proyectos con alcance temporal de acuerdo con el cumplimiento del objeto para el cual fueron contratados. Este tipo de contratación respondía a la necesidad de garantizar el adecuado desarrollo técnico y operativo de las actividades previstas, así como el cumplimiento oportuno de los objetivos, indicadores y compromisos derivados de cada programa. En ese sentido, la vinculación de dichos trabajadores estuvo directamente relacionada a la ejecución del programa CREEce/FortaleSER, por lo que la ejecución de los recursos asociados a la Resolución No. 247 de 2024, fueron ejecutados conforme a lo establecido en el acta de inicio de la resolución en lo que respecta al rubro de contratación del equipo de trabajo para la ejecución del programa, por valor de $244.170.655, por lo cual se realiza el cargue de los contratos y la ejecución presupuestal asociada a la Resolución 247 de 2024 en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026-1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024".

Finalmente, es importante indicar que la modalidad de vinculación laboral fue utilizada en virtud de lo que consagrado en el numeral 2 del artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo (Modificado por el artículo 6 de la Ley 2466 de 2025), que dispone y habilita esta modalidad contractual, indicando que los contratos de trabajo por duración de obra o labor determinada deben constar por escrito y contener la identificación clara, precisa y detallada de la obra o labor contratada.

<u>Incidencia Disciplinaria de la observación:</u>

Por todo lo anterior, y en atención a la observación efectuada por el equipo auditor respecto a presuntas deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de la ejecución de los recursos transferidos mediante la Resolución No. 247 del 6 de marzo de 2024, sea lo primero indicar que, tal y como quedó demostrado los recursos transferidos fueron ejecutados cumpliendo con la destinación específica indicada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Fideicomitente), esto es, para la ejecución del programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER".

Tal y como fue precisado, el Programa FortaleSER no constituyó una estrategia independiente o desconectada de CREEce, sino la evolución del programa en el marco del cambio de Gobierno Nacional, la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones técnicas realizadas al modelo de intervención previamente implementado, lo cual se encuentra soportando en el "Acta Reunión Resoluciones 159 y 1238 de

2022", la cual se adjunta en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "01. COH_3342_2026-1-AU-CU - Contratación del equipo de trabajo - Resolución 247 de 2024.

Tampoco existió una presunta falta de articulación y verificación entre las dependencias responsables del MinCIT y el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En Liquidación) frente a la destinación específica de los recursos aprobados para la ejecución del programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER", por el contrario, se demostró con lo expuesto previamente, que la vinculación de los dos profesionales estuvo directamente relacionada a la ejecución del Programa CREEce/FortaleSER, en atención a la evolución que tuvo el programa.

En línea con lo anterior, conocer el desarrollo, la evolución y los principales resultados e hitos del Programa CREEce/FortaleSER, solo es posible cuando se realiza un riguroso ejercicio de supervisión y la ejecución efectiva de los controles financieros, contractuales y documentales previstos, con lo que se desvirtúa presuntas debilidades en los mismos. Los pagos autorizados, ejecutados y asociados a los contratos de obra o labor vinculados al Programa CREEce, sí se corresponden con el objeto y finalidad establecidos en la Resolución No. 247 de 2024 y en el acta de reunión de inicio, teniendo en cuenta la evolución y fortalecimiento del del Programa CREEce/FortaleSER.

Con relación a la incidencia disciplinaria, es de precisar que, la responsabilidad disciplinaria tiene una estructura propia y exige, para su configuración, la ocurrencia de tres presupuestos: i. Tipicidad, (ii) Ilicitud sustancial y (iii) culpabilidad. En tal sentido, la sola ausencia de uno de estos elementos impide estructurar la falta disciplinaria.

El principio de legalidad y tipicidad impone que solo pueden ser investigados y sancionados comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.

Asimismo, constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas previstas en la ley que implique incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones o violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Asimismo, mediante línea jurisprudencial la Corte Constitucional ha enfatizado que el principio de tipicidad exige que la norma describa de manera clara, expresa e inequívoca las conductas sancionables y la correlación con la sanción correspondiente, con el fin de evitar discrecionalidad y salvaguardar el debido proceso.

La ilicitud sustancial, conforme al Código General Disciplinario, se configura cuando la conducta del disciplinable afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna. La misma normativa señala que el derecho disciplinario busca salvaguardar principios como moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, celeridad, economía, eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función pública. En consecuencia, es necesario demostrar que la conducta atribuida produjo una afectación sustancial, relevante e injustificada del deber funcional propio del cargo, la función o la actividad a cargo del investigado.

El Código General Disciplinario señala expresamente que en materia disciplinaria solo se puede imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad, y que las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa, proscribiéndose toda forma de responsabilidad objetiva. La misma ley precisa que el dolo supone conocimiento de los hechos constitutivos de la falta, de su

ilicitud y voluntad de su realización, mientras que la culpa exige la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible.

En otras palabras, para establecer la responsabilidad disciplinaria y derivar automáticamente una sanción disciplinaria, es necesario que la conducta encaje en una falta prevista y, especialmente, que se demuestre su ilicitud sustancial (afectación al deber funcional) y la culpabilidad (dolo o culpa) del implicado.

Precisado lo anterior, para el caso que nos ocupa, y como se detalló en líneas precedentes, los recursos transferidos mediante la Resolución No. 247 de 2024, fueron ejecutados cumpliendo con la destinación específica indicada por el MinCIT (Fideicomitente), esto es, para la ejecución del programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER". Ya que, el Programa CREEce constituyó la evolución del programa a FortaleSER, en el marco del cambio de Gobierno Nacional, la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones técnicas realizadas al modelo de intervención previamente implementado.

Así las cosas, al presentarse una correcta ejecución, no hay lugar a predicar una presunta afectación la ejecución del programa "Ruta para el desarrollo de las microempresas - FortaleSER", ni muchos menos un presunto riesgo de incumplimiento de los objetivos y metas para definidos en la Resolución No. 247 del 6 de marzo de 2024.

En consecuencia, y de cara al reproche efectuado por el equipo auditor, la ejecución de los recursos transferidos en la Resolución No. 247 de 2024 se realizó conforme a la destinación especifica allí indicada y en lo pactado en el Acta de reunión de la Resolución de 02 de abril de 2024, actuando dentro del marco de las competencias y funciones asignadas al Patrimonio Autónomo iNNpulsa sin transgredir u omitir los deberes a su cargo, evidenciándose en todo momento una la correcta supervisión, seguimiento y control de los recursos públicos.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al equipo auditor desestimar la observación junto con la calificación de incidencia disciplinaria, ya que el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En liquidación) ha ejecutado sus actividades dentro del marco de su naturaleza jurídica, sus competencias y funciones, respetando su misión institucional sin que dentro del ejercicio propio de sus funciones existan pruebas o indicios válidos de la comisión de una falta bien sea por el incumplimiento de deberes, violación al régimen de prohibiciones, extralimitación de funciones, conforme a los argumentos expuestos en precedencia. (…)"

Análisis de la respuesta:

Una vez revisada y analizada la respuesta emitida por iNNpulsa Colombia y los soportes anexos, la observación se mantiene, por las siguientes razones:

Si bien la entidad argumenta que existe continuidad metodológica, técnica y programática entre el programa CREEce y el programa FortaleSER, dicha circunstancia no desvirtúa el hecho observado relacionado con la destinación específica de los recursos públicos transferidos mediante la Resolución nro. 247 de 2024.

En efecto, la Resolución nro. 247 del 6 de marzo de 2024 y el acta de reunión del 2 de abril de 2024 establecieron expresamente que los recursos aprobados por valor de $244.170.655 correspondían al equipo de trabajo para la ejecución del programa “Ruta para el desarrollo de las microempresas FortaleSER”. No obstante, en la documentación contractual revisada por la CGR se evidenció que los contratos de obra o labor suscritos con las personas identificadas con cédula de ciudadanía N. 1.032.452.874 y 46.387.456 mantenían asociación contractual y funcional con actividades del programa CREEce, en el marco de la Resolución nro. 0896 de 2021.

Aunque la INNpulsa manifiesta que dichos profesionales continuaron vinculados por razón de la evolución del programa y del conocimiento técnico adquirido, no se aportó evidencia documental suficiente que acreditara formalmente la modificación, cesión, ajuste contractual, redefinición funcional o acto administrativo mediante el cual se estableciera de manera expresa su incorporación al programa FortaleSER con cargo a los recursos de la Resolución nro. 247 de 2024.

En ese sentido, la respuesta de la entidad se sustenta principalmente en una argumentación conceptual sobre la continuidad de la política pública y la evolución metodológica del programa; sin embargo, ello no sustituye la necesidad de demostrar documentalmente la correspondencia directa entre la destinación específica de los recursos transferidos y las obligaciones contractuales efectivamente financiadas con dichos recursos.

Debe precisarse que el hallazgo no cuestiona la existencia de afinidades técnicas entre los programas CREEce y FortaleSER, ni la experiencia previa de los profesionales contratados, sino la ausencia de soportes suficientes que evidencien que los recursos aprobados específicamente para FortaleSER fueron ejecutados bajo instrumentos contractuales clara y expresamente vinculados a dicho programa y a la fuente de financiación correspondiente.

Adicionalmente, INNpulsa no desvirtúa que los contratos objeto de análisis tuvieron origen en una vinculación asociada al programa CREEce desde el año 2021, limitándose a señalar que existió continuidad operativa y metodológica. No obstante, tratándose de recursos públicos, la administración debía garantizar plena trazabilidad presupuestal, contractual y documental respecto de la fuente de financiación y del objeto financiado, situación que no se evidenció en la documentación aportada.

Por lo anterior, se ratifica la existencia de debilidades en los mecanismos de seguimiento, control y articulación administrativa y financiera frente a la ejecución de los recursos transferidos mediante la Resolución nro. 247 de 2024, toda vez que INNpulsa no aportó soportes suficientes que permitan acreditar de manera inequívoca que los pagos efectuados por valor de $202.896.702 correspondieron exclusivamente a obligaciones contractuales formalmente asociadas al programa FortaleSER.

En consecuencia, la observación se mantiene con presunta incidencia disciplinaria, en consideración a la posible vulneración de los deberes relacionados con la adecuada administración, control, seguimiento y destinación específica de los recursos públicos.

Hallazgo nro. 11 - Planeación y supervisión gastos administrativos Convenio nro. 044-2024 (COH_3572_2026)

Resolución 559 del 3 de mayo de 2024 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *"Por la cual se ordena una transferencia".*

"(…) El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo requiere transferir a la Fiduciaria Colombia de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex, en su calidad de vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomisos Sociedad Fiduciaria Fiducoldex con NIT: 830.054.060, la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE, ($3.500.000.000) del proyecto de inversión "Fortalecimiento de las capacidades empresariales para el desarrollo productive sostenible e incluyente a nivel nacional", Código Bpin: 202300000000451, que tiene como objeto específico: "Fortalecer las capacidades empresariales para contribuir al desarrollo productive nacional dinámico, incluyente y sostenible", con destino al patrimonio autónomo de iNNpulsa Colombia….con el fin de implementar un programa financiero a través de la implementación de la metodología de círculos solidarios con el objetivo de promover el acceso a financiación e inclusión financiera de las unidades productivas, micronegocios, micro, pequeñas y medianas empresas.

(…) que, para la ejecución de las actividades pactadas, se deberá contar con la validación del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, en cabeza del Director Técnico de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a quien este delegue, la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociada a la implementación de las mismas. Las decisiones frente a estos aspectos se harán constar en actas de reunión (…)".

Manual de Contratación INNpulsa Código: MAGJU05 Versión: 02 Vigencia: 31/08/2023.

(…) 1.4. Principios aplicables a la contratación (…) Planeación: con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el fideicomiso al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área solicitante. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, la supervisión, el seguimiento del contrato y, en general, todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.

(…) 3.11. Supervisión, interventoría y/o seguimiento a la ejecución de los contratos Supervisor: Persona natural que en calidad de trabajador de la Unidad es designado por el ordenador del gasto o por representante legal, de acuerdo con sus competencias, para llevar a cabo las actividades de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, para el adecuado inicio, ejecución y liquidación de un contrato. Dicho seguimiento deberá ser siempre documentado a través de actas y comunicaciones. (…) Todos los contratos y/o convenios que suscriba La Unidad y que se rijan por el presente Manual, o que por la naturaleza de sus obligaciones requieran ser vigilados según lo determine el contrato, tendrán un supervisor designado y/o un interventor contratado para tal efecto, y/o una figura que ejerza el seguimiento, a quien corresponderá ejercer las labores de supervisión seguimiento y control, de conformidad con lo establecido en el presente documento.

(…) 3.11.2 Principios generales de la supervisión. El supervisor o interventor es el responsable de efectuar el seguimiento de la debida ejecución del contrato frente al cual fue designado, dando cumplimiento a los siguientes lineamientos: − Asegurar que el contratista, durante la ejecución del contrato, se ciña a los términos y condiciones pactados en el mismo.

(…) 3.11.3 Funciones de los supervisores Los supervisores tendrán entre otras las siguientes funciones: a. Efectuar seguimiento a la ejecución del contrato por parte del Contratista y liquidación del contrato, lo cual incluye, la verificación del cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones a cargo del contratista conforme a la oferta, catálogos, términos de invitación y obligaciones del contrato. b. Controlar, vigilar y verificar que la ejecución del objeto contratado se haga en todo de acuerdo con las especificaciones técnicas, básicas y complementarias contenidas en el contrato. (…) o. En ningún caso podrá el Supervisor exonerar al contratista del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar unilateralmente los términos del contrato (…).

Propuesta presentada por Fomentamos de fecha 20 de junio de 2024, asunto: "Propuesta de trabajo INNpulsa y Corporación Fomentamos".

"(…) VALOR DE LA PROPUESTA Y FORMA DE PAGO. El valor del presente convenio asciende a la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE, ($5.000.000.000). El aporte en efectivo de INNPULSA COLOMBIA asciende a la suma de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($3.500.000.000). FOMENTAMOS realizará un aporte en especie por valor de MIL QUINIENTOS MILLONES M/CTE (1.500.000.000).

El aporte de iNNpulsa Colombia estará destinado a la implementación de la metodología de círculos solidarios a través de la Asistencia técnica (contratación del equipo de trabajo), y gastos Operativos (Desarrollo de actividades propias de los componentes, actividades de promoción y divulgación, visitas a las unidades de negocio que soliciten de nuevo crédito, visitas de seguimiento, entre otros).

(…) El aporte de FOMENTAMOS estará destinado al personal de apoyo requerido para implementación de la metodología de círculos solidarios y será ejecutado de manera mensual, una vez inicie la fase de sensibilización por lo que se espera que el personal de apoyo realice sus actividades durante la ejecución del convenio, ya que estas personas participarán de manera continua en la implementación de la metodología".

Convenio de cooperación nro. 044, celebrado entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. FIDUCOLDEX, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo iNNpulsa y la Corporación para el Fomento de las Finanzas Solidarias FOMENTAMOS, suscrito el 16 de julio de 2024[20].

[20] *OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, y financieros para implementar un programa financiero a través de la metodología de "círculos solidarios", con el objeto de promover el acceso a financiación e inclusión financiera de las unidades productivas, micronegocios, micro, pequeñas y medianas empresas del territorio nacional".*

"(…) CLAUSULA TERCERA – COMPROMISOS DE LAS PARTES (…)

(…) 3.1. EL ALIADO:

1. Ejecutar y cumplir el objeto del Convenio, de acuerdo con las actividades y componentes descritos en el alcance del objeto, así como en la propuesta presentada documento que hace parte integral del presente Convenio.

(…) 3. Presentar informes mensuales de seguimiento a la ejecución técnica y financiera.

(…) 24. Disponer durante la vigencia del convenio la infraestructura técnica, física, operativa, administrativa y realizar la logística requerida y contar con las herramientas tecnológicas necesarias para el desarrollo de las actividades a su cargo.

(…) 26. Generar un repositorio de documentación del convenio que asegure la trazabilidad de las actividades y entregar la información de bases de datos de los beneficiarios y desembolsos realizados del programa de acuerdo por lo requerido por INNPULSA COLOMBIA.

(…) 3.2. INNPULSA COLOMBIA:

(…) 5. Realizar la supervisión del convenio conforme los lineamientos establecidos en el manual de contratación de INNPULSA COLOMBIA.

(…) CLÁUSULA QUINTA – APORTES DE LAS PARTES: El valor total del presente convenio asciende a la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($5.000.000.000), los cuales corresponden a cada parte de la siguiente manera:

5.1. INNPULSA COLOMBIA aportará la suma en efectivo por valor de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($3.500.000.000), destinados al desarrollo de la sensibilización y capacitación ciclos de crédito, las cuales serán desarrolladas por promotores contratados por Fomentamos. Esta actividad incluye: (i) Formación de grupos y capacitaciones hasta 6 sesiones a cada grupo, con metodología y contenidos de economía Solidaria (al menos para cubrir 6.000 emprendedores). (ii) Desarrollo y capacitación ciclos de crédito. Capacitaciones para cada uno de los Círculos Solidarios durante doce (12) sesiones. (iii) Elaboración de reportes del estado de cuentas de las unidades de negocios que componen los Círculos Solidarios durante la duración del convenio (seguimiento del ciclo de crédito, morosidad, recaudo de cartera, entre otras. Este control es por Circulo Solidario y no por persona). (iv) Visitas a las unidades de negocio nuevas con el fin de verificar la existencia de la unidad productiva y su capacidad de pago. (v) Gastos administrativos (transportes, recursos necesarios para la logística e implementación de los círculos).

La totalidad de los aportes de INNPULSA COLOMBIA serán desembolsados al ALIADO de la siguiente manera:

1. Un primer desembolso equivalente al diez por ciento (10%) del valor total de los aportes de INNPULSA COLOMBIA, una vez perfeccionado el convenio, aprobada la respectiva póliza, suscrita el acta de inicio, abierta la cuenta de ahorros para el manejo de los recursos y contra la entrega y aprobación por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los siguientes entregables, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro:

1.1. Plan de trabajo, cronograma de actividades y estructura de equipo para implementación de la metodología de los Círculos Solidarios.

1.2. Plan de seguimiento y formatos.

1.3. Estructura de repositorio de información.

2. Un segundo desembolso, equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor total de los aportes de INNPULSA COLOMBIA, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro, entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los entregables definidos en el componente I, para las primeras 1.000 unidades productivas beneficiadas.

3. Un tercer desembolso, equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total de los aportes de INNPULSA COLOMBIA, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro, contra entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los entregables definidos en el componente II de las primeras 1.000 unidades productivas beneficiadas y los entregables definidos en el componente I y II de al menos 2.000 nuevas unidades productivas beneficiadas (para un total de 3.000 unidades productivas beneficiadas).

4. Un cuarto desembolso, equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor total de los aportes de INNPULSA COLOMBIA, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro, contra entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los entregables definidos en el componente I y II correspondiente a 2.000 unidades productivas nuevas beneficiadas (para un total de 5.000 unidades productivas beneficiadas).

5. Un quinto y último desembolso, equivalente al diez por ciento (10%) del valor total de los aportes de INNPULSA COLOMBIA, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro, contra entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los siguientes entregables:

5.1. Informe final, que contenga detalle de Ejecución Técnico y financiero y en el que se evidencien el cumplimiento del desarrollo de las actividades realizadas en el componente I y componente II, en el cual se incluya información de espacios desarrollados, círculos creados, créditos desembolsados, número de unidades productivas beneficiarias. Adjunto se deberá entregar una base de datos en Excel.

5.2. Entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de INNPULSA COLOMBIA de los entregables definidos en el componente I y componente II, correspondiente a mínimo 1.000 unidades productivas nuevas beneficiadas (para un total de al menos 6.000 unidades productivas atendidas).

(…) 5.2. EL ALIADO realizará un ***aporte en especie*** *por valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($1.500.000.000) representados en gasto de personal administrativo y operativo para el soporte de las nuevas 6.000 unidades productivas, las cuales están asociadas a (i) Gasto en personal de caja y tesorería. (ii) Soporte contable y financiero. (iii) Gastos de soporte tecnológico. (iv) Proceso de apertura y administración de cuentas de ahorro. (v) Procesos de liquidación, actas y previsión. (vi) Gastos directores, coordinadores e implementadores para*

transferencia metodológica a los diferentes territorios. (vii) Gastos logísticos de mensajería, documentación y papelería. (viii) Transferencia metodológica.

El personal del ALIADO apoyará en espacios que para tal efecto sean definidos por INNPULSA COLOMBIA buscando socializar la metodología. Asimismo, las personas del ALIADO en caso de requerirse podrán participar en los comités y seguimientos que realice INNPULSA COLOMBIA.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los recursos aportados sólo se destinarán al cumplimiento de las obligaciones contraídas en desarrollo y ejecución del presente Convenio, por lo tanto, las obligaciones que se contraigan en cumplimiento de su objeto están amparadas exclusivamente por los recursos aportados para el desarrollo de este.

(…) PARÁGRAFO SEXTO: Una vez finalizadas las actividades del convenio, EL ALIADO deberá entregar un informe detallado de la ejecución de los recursos aportados por INNPULSA COLOMBIA.

PARÁGRAFO SÉPTIMO: Todos los impuestos, tasas y contribuciones que se puedan causar de la celebración, ejecución y/o liquidación del convenio a suscribir serán asumidos exclusivamente por EL ALIADO.

(…) CLÁUSULA SEXTA - SUPERVISIÓN: Sin perjuicio de la supervisión que puede ejercer el ALIADO, INNPULSA COLOMBIA supervisará la ejecución del presente convenio a través del Director de Capital de la Gerencia de Financiación y Capacidades Tecnológicas de INNPULSA COLOMBIA, o quien haga sus veces, quien se encargará de efectuar el control y seguimiento al cumplimiento del convenio, en los términos y condiciones previstos en el mismo y en el Manual de Contratación de INNPULSA COLOMBIA.

PARÁGRAFO: INNPULSA COLOMBIA podrá designar un supervisor diferente al citado en la presente cláusula, lo cual será comunicado al ALIADO sin que este hecho requiera modificación del convenio(…)".

Concepto radicado nro. 1-2026-000238 / 1-2026-000239, del Consejo Técnico de la Contaduría Pública de fecha 05 de enero de 2026.

"(…) • los hechos económicos deben documentarse mediante soportes, de origen interno o externo, debidamente fechados y autorizados por quienes intervengan en ellos o los elaboren (artículo 6 del Anexo 6 DUR 2420 de 2015);

• los soportes deben adherirse a los comprobantes de contabilidad respectivos o, dejando constancia en estos de tal circunstancia, conservarse archivados en orden cronológico y de tal manera que sea posible su verificación (artículo 6 del Anexo 6 DUR 2420 de 2015);

• los comprobantes de contabilidad deben prepararse con fundamento en los soportes, por cualquier medio y en idioma castellano (artículo 7 del Anexo 6 DUR 2420 de 2015);

• los comprobantes de contabilidad deben ser numerados consecutivamente, con indicación del día de su preparación y de las personas que los hubieren elaborado y autorizado (artículo 7 del Anexo 6 DUR 2420 de 2015);

• se debe indicar la fecha, origen, descripción y cuantía de las operaciones, así como las cuentas afectadas con el asiento (artículo 7 del anexo 6 DUR 2420 de 2015);"

• La contabilidad debe encontrarse respaldada por comprobantes internos y externos, que sirven de respaldo a los registros contables (art. (…) 51 del Código de Comercio);

• La contabilidad debe llevarse en idioma castellano, por partida doble, de manera que suministre una historia clara, completa, y fidedigna de los negocios del comerciante (art 50 del Código de Comercio); la fidedignidad significa que es digno de fe y crédito.

• Los registros contables se hacen de manera cronológica, referenciando los comprobantes de contabilidad que las respalden (art 53 del Código de Comercio);

• Los comprobantes de contabilidad es el documento que se elabora previamente al registro de cualquier operación y en el cual se indicará el número, fecha, origen, descripción y cuantía de la operación, así como las cuentas afectadas con el asiento. Cada comprobante deberá tener los documentos que lo justifiquen (art 53 del Código de Comercio) (…)".

Concepto C 163 del 2024 de fecha 16 de agosto de 2024, emitido por Colombia Compra Eficiente.

"(…) En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este -es decir, las que tienen un régimen especial- gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU; modelo que, como se indicó, es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como lo son, por ejemplo, los contratos de suministro y obra, respectivamente. Por ende, la decisión de incluir o no el AIU en el precio unitario de los bienes o servicios ofrecidos, al igual que la metodología de delimitación de sus variables -ítems y porcentajes- debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, el cual exige la optimización de los recursos públicos".

Se evidenció que, mediante Acta de acuerdos del 20 de mayo de 2024 de la Resolución nro. 559 de 2024, se definieron y aprobaron costos asociados al aporte de iNNpulsa y Fomentamos (en adelante el aliado) dentro del Convenio de Cooperación nro. 044 de 2024, correspondientes a gastos administrativos (aporte INNpulsa); gastos de directores, coordinadores e implementadores para la transferencia metodológica, así como gastos logísticos de mensajería, documentación y papelería (aporte en especie del aliado), sin que dichos conceptos y valores estuvieran previamente discriminados o soportados en la propuesta presentada por el aliado ni en la forma de pago pactada en el convenio.

Así mismo, respecto de los recursos ejecutados con cargo al rubro de gastos administrativos financiados por iNNpulsa, no se evidenciaron soportes suficientes que permitieran verificar su ejecución y destinación, ni actuaciones de supervisión orientadas a validar dichos gastos.

Mediante Acta suscrita del 20 de mayo de 2024 por la Dirección de Mipymes del MinCIT, y el Gerente de Financiación y Capacidades Tecnológicas de iNNpulsa, se aprobaron costos asociados al convenio, entre ellos:

- Gastos administrativos (transportes y recursos necesarios para la logística e implementación de los círculos), por valor de $590.000.000, con cargo al aporte de iNNpulsa.
- Gastos de directores, coordinadores e implementadores para la transferencia metodológica a los territorios, por valor de $315.000.000, como aporte del aliado ejecutor.
- Gastos logísticos de mensajería, documentación y papelería, por valor de $180.000.000, a cargo del aliado.

No obstante, dichos rubros no se encontraban discriminados por tales montos, ni en su particularidad de gasto, en la propuesta presentada por el aliado el 20 de junio de 2024, ni en la forma de pago establecida en el Convenio de Cooperación nro. 044 del 16 de julio de 2024.

Así mismo, no se evidencian estudios, análisis técnicos o documentos soporte que permitan establecer los criterios utilizados para determinar los montos aprobados mediante el acta mencionada, tanto así, que en un acta antecedente ya se habían definido los costos asociados pero los mismos no hicieron parte del detalle de rubros del convenio de cooperación.

Es importante mencionar que no se puso a disposición de la CGR ningún estudio o soporte que permita identificar la justificación de los montos determinados en la mencionada Acta del 20 de mayo de 2024, los cuales representan el 16,85% del valor aportado por INNpulsa como compromiso en el convenio.

Lo anterior, respecto de aspectos como: el número de desplazamientos previstos al territorio, la cantidad de personas requeridas y su distribución entre directores, coordinadores e implementadores, cuáles de estos corresponderían a personal de territorio, así como la cantidad de computadores, licencias y demás elementos necesarios para la ejecución. Estos aspectos debieron encontrarse soportados desde la etapa inicial, especialmente considerando que el acta fue suscrita antes de contar con una propuesta formal, tal como se evidencia en las fechas del acta, de la propuesta y del convenio.

Adicionalmente, frente a los recursos ejecutados con cargo al rubro de gastos administrativos, se solicitaron a INNpulsa[21] documentos relacionados con pagos, contratos, soportes presupuestales, facturas, comprobantes de egreso, informes de supervisión, soportes de transferencias y demás evidencias de ejecución. No obstante, la información allegada únicamente incluyó documentos contractuales y un certificado de ejecución expedido por el aliado, el cual no

[21] Radicado Sigedoc 2026EE0091649 de fecha 4 de mayo de 2026, respuesta de INNpulsa en radicado Sigedoc 2026ER0104280 del 8 de mayo de 2026.

cuenta con soportes que complementen el valor total ejecutado, puesto que, solo certifica grupos de gastos, así:

Tabla 4. Gastos administrativos - recursos necesarios para logística e implementación de círculos

VIÁTICOS COORDINADORES CAPACITACIÓN PARA IMPLEMENTACIÓN EN CAMPO	67.834.946
TELEFONÍA CELULAR, DATOS MÓVILES, INTERNET	34.849.372
TRANSPORTE INTERMUNICIPAL VISITA TERRITORIOS	18.209.785
MATERIAL PEDAGÓGICO CAPACITACIONES	31.667.709
ALQUILER ESPACIOS PARA CAPACITACIÓN	12.094.310
ALOJAMIENTO COORDINADORES	81.095.675
PASAJES AÉREOS	27.361.386
PAPELERÍA	35.020.827
TRANSPORTE DESPLAZAMIENTO PARA TERRITORIOS PROMOTORES SOCIALES	150.363.568
COMPUTADORES, LICENCIAS, IMPRESORAS, SERVIDORES PORTÁTILES PROYECTO INNPULSA	131.502.422
TOTAL	**590.000.000**

Fuente: INNpulsa – Fomentamos.

Ahora bien, en el convenio el aporte de INNpulsa seria desembolsado mediante la ejecución de porcentajes y entregables, evidenciando que se realizaron los siguientes pagos al aliado:

Tabla 5. Primer desembolso Convenio de cooperación NPA-065-2025.

Nro. Pago.	ORPA	Fecha del documento	Periodo facturado	Valor Factura
1	2755	16/07/2024	Primer desembolso	$350.000.000
2	3839	16/07/2024	Segundo desembolso	$875.000.000
3	1226	16/07/2024	Tercer desembolso	$1.050.000.000
Total				$2.275.000.000

Fuente: INNpulsa – Elaborado CGR.

Considera la CGR, que se configura un detrimento al patrimonio público por valor de Quinientos Noventa millones de pesos ($590.000.000), que corresponde al valor pagado con cargo al aporte de INNpulsa, debido a la ausencia de discriminación previa de los rubros financiados y a la falta de soportes y evidencia de revisión de los gastos administrativos ejecutados, evidenciando debilidades en la planeación, supervisión y seguimiento contractual.

La situación descrita obedece a deficiencias en la planeación, estructuración financiera y control del Convenio nro. 044 de 2024, toda vez que los rubros correspondientes a gastos administrativos y aportes del aliado ejecutor fueron incorporados y definidos posteriormente mediante acta, sin encontrarse previamente discriminados, cuantificados ni soportados en la propuesta presentada o en las condiciones contractuales pactadas. Así mismo, se evidencian debilidades en el ejercicio de supervisión y seguimiento contractual, como a la ausencia de verificación suficiente sobre la ejecución de los recursos por parte del aliado y la falta de soportes documentales que acrediten su adecuada destinación y ejecución.

Las deficiencias identificadas en la planeación, estructuración financiera, supervisión y seguimiento del Convenio nro. 044 de 2024 evidencian una posible inobservancia de los deberes funcionales relacionados con la adecuada administración, control y verificación de los recursos públicos transferidos, al aprobar y ejecutar rubros sin contar con soportes suficientes que

permitieran sustentar su cuantificación inicial y validar posteriormente su efectiva ejecución y destinación.

Respuesta de la entidad

iNNpulsa Colombia y FIDUCOLDEX dan respuesta a la observación comunicada con radicado SIGEDOC nro. 2026EE0103484 del 19/05/2026 mediante oficios radicados SIGEDOC nros. 2026ER0120609 y 2026ER0125377 del 26/05/2026, en los siguientes términos:

"En atención a la observación elevada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, relacionada con las presuntas deficiencias identificadas en la planeación, estructuración financiera, supervisión y seguimiento contractual dentro del marco del Convenio No. 044-20224, se procede a exponer los argumentos y evidencias que respaldan, la correcta ejecución presupuestal de los recursos transferidos mediante la Resolución No. 559 de 2024 del MinCIT, así como la debida supervisión y ejecución de los costos asociados al Convenio, respecto a los gastos administrativos definidos en el Acta de Acuerdos del 20 de mayo de 2024, en la ejecución del Convenio de Cooperación No. 044 de 2024, suscrito entre Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia (En Liquidación) y la Corporación para el Fomento de las Finanzas Solidarias FOMENTAMOS.

Previo a desarrollar cada uno de los argumentos, es importante precisar a la Contraloría, que el Convenio 044 de 2024 fue estructurado de acuerdo con los lineamientos de política pública establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 –2026 (Ley 2294 del 2023), el que en su artículo 88, priorizó la realización de programas de acompañamiento o asistencia técnica; y el fortalecimiento de la educación financiera de la población, con el fin de educar sobre el financiamiento formal como una manera de eliminar el flagelo del "gota a gota" o paga diario, generar conciencia de no autoexclusión del sistema financiero y de la promoción del crédito empresarial con propósito. En desarrolló de esta política pública, el Ministerio de Comerció Industria y Turismo, expidió la Resolución No. 0559 de 2024, mediante la cual ordenó la transferencia de tres mil quinientos millones de pesos ($3.500.000.000) a iNNpulsa Colombia, con el fin de "incrementar la oferta de instrumentos financieros y no financieros que promuevan el fortalecimiento de las capacidades técnicas empresariales".

En este marco, se planteó el diseño e implementación de un programa de acceso a financiación formal bajo el esquema de Círculos Solidarios, condicionado a la validación previa de la metodología, los indicadores y la estructura de costos por parte del Ministerio. En cumplimiento de lo anterior, el 20 de mayo de 2024 se suscribió el Acta de acuerdos de la resolución, aprobada por la Dirección de MiPymes del MinCIT y la Gerencia de Financiación y Capacidades Tecnológicas de iNNpulsa Colombia, en la cual se definieron entre otros: el objeto, las metas, indicadores y la metodología del Programa Círculos Solidarios. Posteriormente, el 7 de junio de 2024, la Junta Asesora del Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia aprobó, mediante Acta No. 004-2024, la suscripción del convenio para implementar el programa por un valor de cinco mil millones de pesos ($5.000.000.000). Finalmente, el 16 de julio de 2024 se suscribió el Convenio de Cooperación No. 044-2024 entre el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia y FOMENTAMOS Adicionalmente, es importante precisar al Ente de Control que la estructuración técnica, metodológica y operativa del Convenio de Cooperación No. 044 de 2024, no partió de una implementación inicial sin antecedentes, sino que se sustentó en ejercicios previos de validación y experiencia práctica desarrollados por el aliado y por iNNpulsa Colombia a través del

Convenio 020-2023, cuyo objeto consistió en promover el acceso a financiación e inclusión financiera mediante la implementación de la metodología de Círculos Solidarios.

Realizadas las anteriores precisiones sobre el contexto previo y los antecedentes que justificaron la suscripción del Convenio No. 044 de 2024, procedemos a exponer detalladamente cada uno de los argumentos.

En atención a la correcta ejecución financiera de los recursos del Convenio de Cooperación No. 044 de 2024, procederemos a desvirtuar de manera estructurada y con un enfoque probatorio cada uno de los reproches indicados por la Contraloría en la observación comunicada, con lo que se acredita la trazabilidad técnica, presupuestal, financiera y la correcta ejecución y control sobre los recursos supervisados. Respecto a la primera situación observada por el Ente de Control, en el que indica que: "En el acta de acuerdos de la Resolución nro. 559 de 2024 del 3 de mayo de 2024, se definieron y aprobaron costos asociados al aporte de iNNpulsa Colombia y Fomentamos (en adelante el aliado) dentro del Convenio de Cooperación nro. 044 de 2024, correspondientes a gastos administrativos (aporte INNpulsa); gastos de directores, coordinadores e implementadores para la transferencia metodológica, así como gastos logísticos de mensajería, documentación y papelería (aporte en especie del aliado), sin que dichos conceptos y valores estuvieran previamente discriminados o soportados en la propuesta presentada por el aliado, ni en la forma de pago pactada en el convenio." Se observa que el reproche parte de una interpretación inexacta respecto de la finalidad y alcance de la propuesta presentada por el aliado, así como del esquema de estructuración y ejecución adoptado para el Convenio de Cooperación No. 044 de 2024, el cual se encuentra adjunto en la carpeta denominada "Anexos" (Ver Anexo No.5_Convenio_044_2024).

Lo anterior, en el sentido en que la Resolución No. 559 del 3 de mayo de 2024 estableció que, para la ejecución de las actividades objeto de la transferencia, debía surtirse un proceso de validación posterior por parte del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, relacionada con la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociados a la implementación del programa, la resolución se encuentra adjunta en el Anexo No.1_RS_559 adjunto en la carpeta denominada "Anexos."

En cumplimiento de dicha disposición, se suscribió el 20 de mayo de 2024 el Acta de Acuerdos de la Resolución No. 559 de 2024, documento mediante el cual se desarrollaron y validaron técnicamente, entre otros: El objeto, metas e indicadores, la metodología, los componentes operativos, el cronograma de contratación y los costos asociados al programa, incluyendo la discriminación de los rubros correspondientes tanto al aporte de iNNpulsa Colombia como al aporte en especie del aliado, lo anterior se puede observar en el Anexo No.2_Acta_Resolucion, adjunto en la carpeta denominada "Anexos". En efecto, en el numeral 4 del acta denominado "Costos Asociados", quedaron expresamente identificados los conceptos observados por la Contraloría, entre ellos los Gastos Administrativos correspondientes a transportes y recursos necesarios para la logística e implementación de los círculos, por valor de $590.000.000.

Por lo anterior, no resulta procedente afirmar que dichos conceptos fueron incorporados sin soporte o de manera sobreviniente, toda vez que los mismos fueron objeto de validación técnica previa por parte de la Dirección de Mipymes del MinCIT y la Gerencia de Financiación y Capacidades Tecnológicas del Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia, tal y como quedó soportado dentro del Acta de Acuerdos indicada, instrumento definido precisamente para

consolidar la estructura metodológica y financiera exigida por la Resolución No. 559 de 2024. Ahora bien, frente al señalamiento relacionado con la ausencia de discriminación de dichos rubros en la propuesta presentada por el aliado el 20 de junio de 2024, es importante precisar al Ente Control, que dicha propuesta no constituía el instrumento definitivo de estructuración presupuestal detallada del convenio, sino un documento orientado a acreditar la viabilidad técnica, operativa y metodológica del aliado para ejecutar el programa. No obstante, se observa que los referidos gastos de administración sí se contemplaron dentro del aporte de iNNpulsa Colombia, así: Lo anterior, se encuentra relacionado en el Anexo No.3_Propuesta_Aliado, adjunto en la carpeta denominada "Anexos".

De igual manera, la forma de desembolso de los aportes de las Partes pactada en el Convenio No. 044 de 2024, fue estructurada bajo un modelo de giro de desembolsos por resultados y por cumplimiento de entregables verificables asociados al avance técnico y operativo del programa. En ese marco, en el numeral 5.1 de la Cláusula Quinta – Aportes de las Partes, se establecieron los entregables específicos relacionados con la planeación, seguimiento y control presupuestal de la implementación, los cuales debían ser entregados y aprobados por el Supervisor, para proceder a realizar el giro del primer desembolso, entre ellos: • 1.1. Plan de trabajo, cronograma de actividades y estructura de equipo para implementación de la metodología de los Círculos Solidarios, lo anterior se encuentra soportado en el Anexo No.8_Plan_Trabajo adjunto en la carpeta denominada "Anexos". • 1.2 Plan de seguimiento y formatos, a través de una matriz de seguimiento referente al Presupuesto asociado a la implementación en el cual se incluyen los Gastos Administrativos, lo anterior se encuentra soportado en los Anexos No.6_Plan_Seguimiento y No.6.1_Matriz_pptal adjuntos en la carpeta denominada "Anexos".

En conclusión, los rubros observados sí contaron con validación técnica y soporte dentro del proceso de estructuración previsto en la Resolución No. 559 de 2024, así mismo, la propuesta del aliado no tenía como finalidad constituir el detalle definitivo de ejecución presupuestal, no obstante, la misma sí contempló los referidos gastos dentro de los aportes de las partes, mientras que el convenio adoptó válidamente un esquema de pagos por resultados y cumplimiento de entregables, con mecanismos específicos de seguimiento técnico, operativo y financiero, que son controlados mediante rubros presupuestales asignados al Convenio .

En la segunda situación reprochada por la Contraloría, indica que: "Así mismo, no se evidencian estudios, análisis técnicos o documentos soporte que permitan establecer los criterios utilizados para determinar los montos aprobados mediante el acta mencionada, tanto así, que en un acta antecedente ya se habían definido los costos asociados pero los mismos no hicieron parte del detalle de rubros del convenio de cooperación. Es importante mencionar que no se puso a disposición de la CGR ningún estudio o soporte que permita identificar la justificación de los montos determinados en la mencionada acta del 3 de mayo de 2024, los cuales representan el 16,85% del valor aportado por INNpulsa como compromiso en el convenio." Frente a lo señalado por el Ente de Control respecto de la presunta ausencia de estudios, análisis técnicos o documentos soporte para la determinación de los montos aprobados mediante el acta mencionada, es necesario precisar que la definición de dichos valores obedeció al proceso de estructuración técnica, metodológica y financiera previsto expresamente en la Resolución No. 559 de 2024 y desarrollado mediante el Acta de Acuerdos suscrita entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e iNNpulsa Colombia, lo anterior se evidencia en los Anexos No.1_RS_559-2024 y No.2_Acta_Resolucion adjuntos en la carpeta denominada "Anexos".

En efecto, la Resolución No. 559 de 2024 dispuso que, previo a la ejecución del programa, debía adelantarse una validación de la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociados a la implementación, razón por la cual el Acta de Acuerdos del 20 de mayo de 2024, constituyó el instrumento formal mediante el cual se consolidaron y validaron los componentes técnicos, operativos y presupuestales requeridos para la ejecución del Programa de Círculos Solidarios. Precisamente por ello, el acta incorporó la discriminación de los costos asociados tanto al aporte del Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia como al aporte del aliado, conforme a los componentes técnicos definidos para la operación del programa.

En consecuencia, sí existió un soporte técnico y metodológico para la determinación de los montos observados, se derivó de la Resolución No. 559 de 2024 y formalizado mediante el Acta de Acuerdos correspondiente, razón por la cual no resulta procedente concluir que los valores aprobados carecieran de justificación o hubiesen sido definidos sin sustento técnico previo.

Respecto al tercer reproche indicado por la Contraloría, en el que manifiesta que: "frente a los recursos ejecutados con cargo al rubro de gastos administrativos, se solicitaron a INNpulsa 2 documentos relacionados con pagos, contratos, soportes presupuestales, facturas, comprobantes de egreso, informes de supervisión, soportes de transferencias y demás evidencias de ejecución. No obstante, la información allegada únicamente incluyó documentos contractuales y un certificado de ejecución expedido por el aliado, el cual no cuenta con soportes que complementen el valor total ejecutado, puesto que, solo certifica grupos de gastos" Se precisa al Ente de Control que la certificación inicialmente allegada incluyó información detallada de la ejecución financiera, expedida por el Representante Legal y validada por la Revisoría Fiscal del Aliado, soportada en el Anexo No.10_Certificado_Egresos adjunto en la carpeta denominada "Anexos", fue remitida previamente mediante la Respuesta a la solicitud 2026EE0091649 con Asunto: "Auditoria de cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026 – Solicitud de información y reitera 2026EE0070144" con fecha de envío del 7 de mayo de 2026. Al respecto, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en los artículos 207 y siguientes del Código de Comercio, y el artículo 10 de la Ley 43 de 1990 el Revisor Fiscal verifica la correspondencia y los comprobantes de las cuentas otorgando fe pública respecto de los hechos económicos certificados y de la razonabilidad de la información reportada.

En consecuencia, la certificación emitida constituye un medio idóneo y válido para acreditar la ejecución financiera de los recursos asociados al rubro de gastos administrativos. Ahora bien, con el fin de atender el detalle documental requerido por la Contraloría, en el marco de la presente respuesta, se allega la relación discriminada de los soportes correspondientes al concepto de gastos administrativos, la cual contiene el detalle de los gastos ejecutados y guarda plena concordancia con la certificación previamente emitida y validada por la Revisoría Fiscal, lo anterior se encuentra soportado en los documentos adjuntos en la carpeta denominada "Anexos", subcarpeta "Anexo No.11_Soportes_Contables". Entre los que encontramos: Con los soportes adjuntos, se demuestra la correcta ejecución, destinación y verificación de los gastos administrativos aprobados, por las instancias competentes, los cuales fueron certificados por la Revisoría Fiscal del Aliado.

Por lo anterior, se evidencia que las actuaciones adelantadas por el Patrimonio Autónomo iNNpulsa Colombia y el aliado ejecutor se desarrollaron conforme al esquema de validación técnica, metodológica y financiera previsto en la Resolución No. 559 de 2024, así como bajo las reglas contractuales definidas en el Convenio de Cooperación No. 044 de 2024. De igual manera,

se encuentra demostrado que: (i) Los rubros reprochados fueron previamente definidos y validados en el Acta de Acuerdos suscrita entre MinCIT e iNNpulsa Colombia; (ii) Los costos asociados hacen parte de la estructuración técnica requerida para la implementación del programa; (iii) El Convenio de Cooperación No. 044 de 2024, estableció las condiciones y los requisitos que se debían cumplir para autorizar el giro de los desembolsos, atando los mismos al cumplimiento de entregables verificables; (iv) La ejecución financiera de los gastos administrativos contó con certificación expedida por el representante legal del aliado y validación de la Revisoría Fiscal; (v) Finalmente, los gastos administrativos no solo fueron presupuestados, sino que fueron ejecutados, existieron y se encuentran debidamente soportados, lo que evidencia que no ocurrió detrimento patrimonial, ni desviación de recursos, pago de conceptos no autorizados ni afectación al objeto contractual.

En consecuencia, considerando que las situaciones observadas cuentan con soporte técnico, metodológico, contractual y financiero suficiente, y que no se evidencia vulneración normativa, afectación patrimonial ni incumplimiento del objeto contractual, respetuosamente se solicita desestimar la observación junto con sus incidencias.

Análisis de la Respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta presentada por iNNpulsa y FIDUCOLDEX, la CGR considera que los argumentos expuestos no desvirtúan las debilidades identificadas en la planeación, estructuración financiera, supervisión y seguimiento de los recursos ejecutados mediante el Convenio de Cooperación No. 044 de 2024.

INNpulsa fundamenta su defensa en que los costos observados fueron incorporados y aprobados mediante el Acta de Acuerdos del 20 de mayo de 2024. Sin embargo, la observación no cuestiona la existencia formal de dicho documento, sino la ausencia de estudios técnicos, financieros o económicos que permitan identificar la metodología utilizada para determinar los valores aprobados, en especial el rubro de gastos administrativos por $590.000.000.

La aprobación de una cifra no constituye, por sí misma, soporte suficiente de planeación. De acuerdo con el Manual de Contratación de iNNpulsa, el trámite contractual debe estar precedido de una debida planeación que permita evaluar el objetivo, los recursos aplicables, los elementos técnicos, el plazo, la supervisión, el seguimiento y las demás actividades necesarias para el cumplimiento de su finalidad. En el expediente revisado no se evidenciaron memorias de cálculo, estudios de costos, análisis comparativos de mercado, presupuestos detallados, estudios de cargas operativas, análisis de capacidad instalada o documentos equivalentes que permitieran establecer los criterios utilizados para definir los montos incorporados al convenio.

Así mismo, aunque INNpulsa sostiene que el Acta de Acuerdos constituye soporte suficiente de los costos observados, dicho documento corresponde a un acto de formalización o aprobación de decisiones previamente adoptadas, pero no reemplaza los análisis técnicos y financieros que debían sustentar la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de los valores aprobados. En este sentido, continúa sin acreditarse una cadena documental que permita reconstruir el proceso mediante el cual se definieron los costos finalmente incorporados al convenio.

Además, reconoce que la propuesta presentada por el aliado no constituía el instrumento definitivo de estructuración presupuestal. Esta afirmación confirma que los costos aprobados no provenían de una estructuración financiera detallada contenida en la propuesta formal del ejecutor, sin que se haya identificado el documento técnico que soportó la transición entre la propuesta inicial y la definición final de los rubros aprobados.

Si bien iNNpulsa y FIDUCOLDEX aportaron certificaciones, soportes contables y documentos asociados a la ejecución de los gastos administrativos, dichos elementos acreditan la materialización contable de los gastos reportados, pero no desvirtúan las debilidades advertidas en la planeación financiera inicial, ni estos acreditan, por sí solos, la necesidad, conveniencia o razonabilidad técnica de los valores aprobados. La certificación emitida por el representante legal y avalada por la Revisoría Fiscal del aliado no sustituye el deber de supervisión contractual ni reemplaza los análisis que debían soportar la definición de los costos desde la etapa de estructuración.

Por lo anterior, la CGR considera que la respuesta permite acreditar la existencia de documentos contractuales y soportes de ejecución, pero no aporta evidencia suficiente sobre los criterios técnicos, financieros y metodológicos utilizados para determinar los montos aprobados, ni desvirtúa las debilidades identificadas en la planeación, estructuración financiera y supervisión del Convenio No. 044 de 2024. En tal sentido, la observación se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, y se retira la incidencia fiscal inicialmente comunicada.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar el nivel de cumplimiento de las metas financieras y productivas de la Estrategia de Reindustrialización 2022–2026, mediante el análisis de indicadores de resultado definidos por el MinCIT a través de los proyectos de inversión y de las entidades ejecutoras con corte a 31 de diciembre de 2025.

Hallazgo nro. 12 - Seguimiento ejecución recursos Resolución nro. 1951 de 2025 (D) (COH_4495_2026)

Resolución nro. 1951 del 10 de diciembre de 2025 ***"Por la cual se ordena una transferencia".***

"CONSIDERANDO

(…) Que, en consecuencia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo requiere hacer el traslado de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. ($115.000.000.000,00), M/CTE al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia con el fin de implementar programas misionales del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo.

Que la jefe (e) de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el memorando OAPS-2025-000213 del 09 de diciembre de 2025, el cual hace parte integral de la presente resolución, dio visto bueno para transferir a Fiducoldex, en su calidad de administrador del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, la suma de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. ($115.000.000.000,00) con el objeto de "Transferir recursos al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, con el fin de implementar programas misionales del Patrimonio Autónomo, para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo". Así mismo, con cargo a los recursos provenientes del rubro presupuestal de funcionamiento A-03-03-04-028 Recursos a Bancóldex - Recurso 10, con situación de fondos y de acuerdo con la ficha de transferencia anexa al memorando en mención, la transferencia permitirá la ejecución de los siguientes instrumentos: para la Reindustrialización, la Inclusión Productiva y Economía Popular, el Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas, la Productividad, el Desarrollo Empresarial y para el Fortalecimiento Institucional. Adicionalmente en el mismo memorando, la jefe (e) de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité Interno de Transferencias certificó que esta transferencia fue aprobada en el Comité Técnico realizado el 05 de diciembre de 2025.

(…) Que con base en lo anteriormente señalado, el Director de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa – MIPYMES del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el memorando DMP-2025-000214 del 10 de diciembre de 2025 dirigido a la Oficina Asesora Jurídica, el cual hace parte integral de la presente resolución, solicita la transferencia de recursos a Fiducoldex, en su calidad de administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia por la suma de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. ($115.000.000.000,00) con cargo a los recursos provenientes del rubro presupuestal de funcionamiento A-03-03-04-028 Recursos a Bancóldex - Recurso 10, con situación de fondos según lo dispuesto en la Resolución 1805 del 14 de noviembre de 2025, "Por la cual se efectúa una modificación al Anexo del Decreto de Liquidación en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento de la sección 3501 Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Unidad Ejecutora 3501-01 Gestión General, en la vigencia fiscal de 2025" y la autorización cupo vigencias futuras gastos de funcionamiento bajo el radicado 2-2025-076985.

Qué, con la transferencia por valor de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. ($115.000.000.000,00) con cargo a los recursos provenientes del rubro presupuestal de funcionamiento A-03-03-04-028 Recursos a Bancóldex - Recurso 10, con situación de fondos se esperan implementar programas e instrumentos misionales del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo así:

Línea Estratégica	***Cantidad***	***Unidad de Medida***	***Costo total de Línea Estratégica***
Reindustrialización	*4200*	*Unidades productivas*	*$ 22.871.631.835*
Inclusión Productiva y Economía Popular	***2900***	*Unidades productivas*	*$ 45.239.368.165*
Fortalecimiento territorial y cierre de brechas	***5400***	*Unidades productivas*	*$ 32.000.000.000*

Línea Estratégica	*Cantidad*	*Unidad de Medida*	*Costo total de Línea Estratégica*
Productividad	***1700***	*Unidades productivas*	*$ 10.000.000.000*
Desarrollo Empresarial	***700***	*Unidades productivas*	*$ 1.889.000.000*
Fortalecimiento Institucional	***1***	*Patrimonio Autónomo fortalecido*	*$ 3.000.000.000*
			$115.000.000.000

Memorando OAPS-2025-000213 del 09 de diciembre de 2025, del jefe Oficina Asesora de Planeación Sectorial (E), para director técnico de la Dirección de Micro, pequeña y mediana empresa – Mipymes, Asunto: Transferencia Funcionamiento Patrimonio autónomo INNpulsa Colombia, por valor de $115.000.000.000.

(…) Transferir a Fiducoldex – Patrimonio autónomo INNpulsa Colombia, por valor de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS ($115.000.000.000).

Objetivo de la Transferencia: Transferir recursos al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, con el fin de implementar programas misionales del Patrimonio Autonomo, para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo.

La transferencia permitirá la ejecución de los siguientes instrumentos:

Instrumentos
Para la Reindustrialización
Inclusión Productiva y Economía Popular
Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas
Para la Productividad
Desarrollo Empresarial
Fortalecimiento Institucional

Manual para la supervisión de los patrimonios autónomos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, adoptado mediante Resolución 2294 del 13 de diciembre de 2019.

"(…) 3. TERMINOS Y DEFINICIONES APOYO A LA SUPERVISION.

SEGUIMIENTO. Los mecanismos utilizados con los cuales se controlan las actividades desarrolladas de los patrimonios autónomos, para garantizar su ejecución dentro de su alcance, tiempo y administración de los recursos.

(…) 5. DESARROLLO DE CONTENIDO:

De conformidad con lo establecido por el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el objetivo de la supervisión en los contratos de fiducia mercantil es proteger la moralidad administrativa, con el fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y la transparencia de la actividad contractual. En este sentido, el Ministerio debe ejercer el control y la vigilancia de la ejecución de dichos contratos que suscribió con los patrimonios autónomos a través de un supervisor. Este control tiene como objetivo principal verificar que los recursos transferidos a los patrimonios cumplan

estrictamente con la destinación, el objeto *y obligaciones contractuales. Lo anterior, permite tener una reacción oportuna frente a posibles riesgos e incumplimientos, o frente a sus efectos, adoptando de forma oportuna las medidas necesarias y procedentes. El objetivo principal del manual de supervisión se orienta a definir y especificar las condiciones mínimas en el ejercicio de control y supervisión que debe aplicarse por parte del Ministerio especialmente a los contratos de Fiducia Mercantil objeto de seguimiento del presente manual (…).* Subrayado fuera de texto.

5.1 OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN A CONTRATOS FIDUCIA MERCANTIL:

(…) Las actividades que se realicen en función de la supervisión tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de los procesos de seguimiento y control de los recursos transferidos a los patrimonios autónomos y de los bienes y servicios que se llegaren proveer en cumplimiento de la ejecución de dichos patrimonios y del seguimiento en general, de los fines de la contratación y en últimas, de la satisfacción de los interesados y del Ministerio (…)

6.5. OBLIGACIONES GENERALES.

(…) 17. El supervisor debe exigir la oportuna y detalla inversión de los que sean transferidos y abstenerse de dar el respectivo cumplido si estos no corresponden a lo indicado en el contrato o sus otrosíes, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato, de tal manera que implemente todas las acciones que estime convenientes y necesarias (…).

Contrato de Fiducia Mercantil no. CTO-305-2025 (el fideicomitente) / no. 031-2025 (la fiduciaria) suscrito entre la nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Fiduciaria Colombiana De Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex, celebrado el 28 de junio de 2025.

"(…) Sección VI.5 Obligaciones Específicas de LA FIDUCIARIA.

2. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS.

a) Recibir y administrar los RECURSOS en la forma y términos establecidos, de conformidad con las instrucciones del FIDEICOMITENTE (…)".

Convenio de cooperación nro. NPA-065-2025, suscrito entre La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible "CAPS", el 17 de diciembre de 2025.

"CONSIDERACIONES.

(…) DÉCIMA NOVENA: Que, mediante Acta No. 003 de la Junta Asesora de INNpulsa Colombia del 10 de diciembre de 2025, se aprobó la incorporación de recursos adicionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al presente proyecto. En este contexto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo transfirió recursos adicionales al Patrimonio INNpulsa Colombia por valor de CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE

*($59.200.000.000) a través de la resolución 951 de 2025, **con el propósito de ampliar significativamente el alcance e impacto del proyecto Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia** (…)"*

Procedimiento de transferencia de recursos a patrimonios autónomos, Código GR-PR-033, versión nro. 1, vigente a partir de 22 de mayo de 2024.

"(…) 1. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO: Efectuar la planeación, el proceso de transferencia y seguimiento a realizar a los Patrimonios Autónomos para cada vigencia, en el marco del cumplimiento de los objetivos misionales del Ministerio para desarrollar los programas e instrumentos que permiten la implementación de las políticas.

2. ALCANCE: Inicia con la definición de las transferencias, continua con la gestión de recursos y finaliza con el seguimiento a la ejecución de los recursos del Patrimonio Autónomo.

(…) 5.1. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

(…) 17. Actividad: (V) Realizar seguimiento a los recursos transferidos. Responsable: Supervisor de cada patrimonio. Descripción de la actividad: Realizar el seguimiento a los recursos transferidos a Patrimonios Autónomos de acuerdo con el Manual para la Supervisión de los Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Resolución 2294 del 13 de diciembre de 2019) Tiempo: Trimestral. Registro: Informe de Supervisión al Patrimonio Autónomo (…)".

El MinCIT no realizó verificaciones orientadas a establecer la correspondencia entre la destinación de los recursos transferidos mediante la Resolución nro. 1951 del 10 de diciembre de 2025, por $ 115.000.000.000 frente a las metas definidas para las líneas estratégicas allí previstas y la cobertura esperada de las unidades productivas beneficiarias.

Lo anterior, por cuanto de los recursos antes mencionados se destinaron $59.200.000.000 al financiamiento del Convenio de Cooperación NPA-065-2025 suscrito entre INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible – CAPS, pese a que la transferencia inicial por $115.000.000.000 había sido aprobada para la implementación de líneas estratégicas asociadas a reindustrialización, inclusión productiva, fortalecimiento territorial, productividad y desarrollo empresarial, con metas, unidades de medida y cobertura previamente definidas.

Así mismo, se observó en el *"Formato para la presentación de transferencias a realizar a los patrimonios autónomos*", donde el responsable técnico el Director de Mipymes, en la justificación técnica señala:

"(…) La anterior solicitud a fin de contar con el apalancamiento financiero suficiente para garantizar la implementación integral y oportuna de programas misionales del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia en sus líneas estratégicas de: Reindustrialización, Inclusión Productiva y Economía Popular, Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas, Productividad, Desarrollo Empresarial, y Fortalecimiento Institucional, los cuales se esperan desarrollar antes del cierre del actual período de gobierno para alcanzar las metas propuestas. Los programas misionales comprenden procesos técnicos para:

- *Implementación de tecnologías de la Industria 4.0, automatización y analítica avanzada para la productividad.*
- *Asistencia técnica, capitalización y/o mecanismos de fomento comercial para emprendedores rurales, mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto.*
- *Asistencia y/o acompañamiento técnico para estructuración y consolidación de proyectos productivos territoriales.*
- *Asistencia técnica, la certificación en calidad y la adopción de prácticas sostenibles para mejorar la eficiencia operativa, tecnológica y ambiental de las empresas.*
- *Formalización y la consolidación de modelos empresariales sostenibles.*
- *Optimización de procesos administrativos, financieros y de seguimiento misional, fortaleciendo la gobernanza interna y la eficiencia en la ejecución de los programas (…)"*[22].

En dicho documento se indican los instrumentos y un aproximado de beneficiarios, teniendo el siguiente detalle:

Tabla 6. Instrumentos y beneficiarios formato de solicitud de transferencias

Instrumento	Beneficiarios	Unidad de medida
1. Instrumentos para la Reindustrialización	1400	Unidades productivas
2. Instrumentos para la Inclusión Productiva y Economía Popular	4000	Unidades productivas
3. Instrumentos para el Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas	1700	Unidades productivas
4. Instrumentos para la Productividad	125	Empresas digitales
5. Instrumentos para el Desarrollo Empresarial	9450	Ciudadanos
6. Instrumentos para el Fortalecimiento Institucional	4000	Unidades productivas
Instrumentos 7,8,9 – No indicados en el acápite de instrumentos	1400 1	Unidades productivas Fortalecimiento del PA
Total	**22076**	-

Fuente MinCIT – elaborado CGR.

Además, se estableció que el valor de los $115.000.000.000 estaría dividido en: $109.000.000.000 para atención de beneficiarios y $6.000.000.000 para gastos asociados a la operación.

Dicha propuesta es la que luego, en memorando del 09 de diciembre de 2025 la Oficina Asesora de Planeación comunica al Director de Mipymes la aprobación realizada por el Comité de transferencias a los patrimonios, traslado que tendría como objetivo:

"(…) implementar programas misionales del Patrimonio Autónomo, para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo"[23] a través de instrumentos de: inclusión productiva y economía popular, fortalecimiento territorial y cierre de

22 Formato para la presentación de transferencias a realizar a los patrimonios autónomos, presentada por el Director de Mipymes.
[23] Memorando OAPS-2025-000213 del 09 de diciembre de 2025, del Jefe Oficina Asesora de Planeación Sectorial (E), para Director técnico de la Dirección de Micro, pequeña y mediana empresa – Mipymes, Asunto: Transferencia Funcionamiento Patrimonio autónomo INNpulsa Colombia, por valor de $115.000.000.000.

brechas para la productividad. Así mismo, se indica que provenían de recursos de funcionamiento con situación de fondos y una vigencia futura (atada a una ejecución máximo hasta julio de 2026).

Posterior a esa aprobación, en memorando dirigido a la Oficina asesora jurídica el Director de Mipymes remite proyecto de acto administrativo y otros documentos entre esos el CDP 98925 del 25 de noviembre de 2025 por valor de $15.000.000.000 y solicitud de vigencia futura nro. 825 del de la misma fecha por $100.000.000.000, para que realizaran los trámites pertinentes para la expedición de dicho acto de transferencia.

Es así como se definen en la Resolución nro. 1951 de 2025, líneas estratégicas, la unidad de medida, la cantidad y el costo total de inversión, así:

Tabla 7. Programas e instrumentos mencionados en la resolución nro. 1951 de 2025.

Línea Estratégica	Cantidad	Unidad de Medida	Costo total de Línea Estratégica
Reindustrialización	4200	Unidades productivas	$ 22.871.631.835
Inclusión Productiva y Economía Popular	**2900**	Unidades productivas	$ 45.239.368.165
Fortalecimiento territorial y cierre de brechas	**5400**	Unidades productivas	$ 32.000.000.000
Productividad	**1700**	Unidades productivas	$ 10.000.000.000
Desarrollo Empresarial	700	Unidades productivas	$ 1.889.000.000
Fortalecimiento Institucional	1	Patrimonio Autónomo fortalecido	$ 3.000.000.000
	14901		$115.000.000.000

Fuente: MinCIT – Resolución 1951 de 2025.

De esa planeación realizada por el MinCIT, no se evidencia la manera en que se llegan a dichos costos, puesto que, las unidades productivas y beneficiarios variaron desde la solicitud hasta la expedición del acto administrativo.

Luego de generada la resolución y realizada la transferencia al Patrimonio Autónomo INNpulsa, se puso a disposición de la CGR el CDP nro. 363 del 16 de diciembre de 2025 por un valor de $58.200.000.000 con la siguiente descripción:

Área	Imputación presupuestal	Descripción	Recurso	Vig	Valor	Saldo apropiación
1	110012070180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$44,239,368,165	$0.00
1	110012060180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - FORTALECIMIENTO TERRITORIAL	1120	2025	$3,960,631,835	$0.00
1	110012090180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - PRODUCTIVIDAD	1120	2025	$10,000,000,000	$0.00
1	110012070180002	INTERVENTORIA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$1,000,000,000	$0.00
Total					$59.200.000.000	

Ahora bien, estos recursos fueron aprobados e incorporados por INNpulsa para financiar el Convenio de Cooperación NPA-065-2025 con la Corporación Acción y Progreso Sostenible – CAPS, con el propósito de ampliar significativamente el alcance e impacto del proyecto *Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia (en adelante el Proyecto).*

No obstante, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

Tabla 8. Comparación de valores por línea estratégica

CDP nro. 363 de 2025 de INNpulsa		**Resolución nro. 1951 de 2025**		
Descripción	**Valor**	**Línea estratégica**	**Valor – Unidad de medida**	**Cantidad**
Inclusión productiva	$45,239,368,165	Inclusión Productiva y Economía Popular	**2900 -** Unidades productivas	$45,239,368,165
Fortalecimiento territorial	$3,960,631,835	Fortalecimiento territorial y cierre de brechas	**668**[24] **-** Unidades productivas	$3,960,631,835[25]
Productividad	$10,000,000,000	Productividad	**1700 -** Unidades productivas	$10,000,000,000
-	$59.200.000.000.	-	**5.268**	$59.200.000.000.

Fuente: MinCIT, INNpulsa – Resolución 1951 de 2025 y CDP nro. 363 del 16 de diciembre de 2025.

Como se evidencia, el compromiso que realizó INNpulsa no tuvo en cuenta las unidades de medida establecidas en la Resolución nro. 1951, puesto que, se comprometieron y utilizaron $59.200.000.000 para el Proyecto, sin verificar que la asignación de dichos recursos preservara la relación entre la destinación aprobada en la transferencia y el cumplimiento de las unidades de medida asociadas al recurso transferido.

Se considera que el valor de los $59.200.000.000, están considerados para 5.268 unidades productivas, que no es consistente con la incorporación al Convenio de Cooperación NPA-065-2025, puesto que, el mismo continuo con los 1.300 beneficiarios iniciales considerados desde su planeación.

Ahora bien, es importante traer a colación que el 30 de septiembre de 2025[26] fue presentado por el MinCIT proyecto FNTP-2025-285 titulado *"Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia"* ante FONTUR, ficha en la que se establecieron inicialmente los 1.300 beneficiarios. No obstante, al ahondar en detalle de saber cómo fueron determinados, INNpulsa indicó que fue a partir de la caracterización del

[24] Para esta línea estratégica se realizó el cálculo respecto de valor del recurso comprometido para un estimado de la unidad productiva a atender.
25 El valor de la resolución es $32.000.000.000 para esta línea estratégica, pero se referencia solo el valor de $3,960,631,835 que es lo comprometido por el patrimonio autónomo.
[26] Fecha de presentación según información del MinCIT en respuesta de radicado nro. 2026ER0084966 del 15 de abril de 2026 y radicado interno MinCIT nro. 2-2026-010820.

universo de prestadores turísticos registrados en el RNT, tomando como referencia 123.278 prestadores activos al cierre de 2025.

Con base en el crecimiento observado del sector entre 2023 y 2025 (12,87% y 7,89%), INNpulsa estimó un universo cercano a 130.000 actores para la ejecución del Proyecto y estableció una cobertura del 1% sobre ese universo, equivalente a 1.300 beneficiarios. Situación que difiriere de la fecha de presentación, debido a que, fue para septiembre de 2025 y no había finalizado la vigencia para conocer el estimado del crecimiento del año anterior.

En ese sentido los 1.300 beneficiarios estarían estimados para la ejecución de los recursos del proyecto FNTP-2025-285 los cuales tenían un presupuesto total de $69.000.000.000. Proyecto que tenía una cofinanciación por parte de FONTUR[27] y que fue aprobado mediante Acta del Comité Directivo nro. 468 del 8 de octubre de 2025 del mismo patrimonio.

Por último, el Convenio de Cooperación NPA-065-2025, por valor de $127.083.043.046, contempla la atención de 1.300 beneficiarios, resultado que no evidencia una ampliación significativa del alcance e impacto esperados con los $59.200.000.000 adicionales transferidos por el MinCIT.

La CGR evidenció que, aun cuando el Ministerio conocía el proyecto desde su estructuración y justificó la entrega de recursos adicionales en la necesidad de fortalecer su alcance, no adelantó acciones de seguimiento y control orientadas a verificar que la destinación de los recursos transferidos mantuviera correspondencia con la finalidad integral que motivó la transferencia inicial a INNpulsa, ni con los objetivos y unidades de medida estimadas del proyecto, previamente conocido, ni se ha determinado alguna acción que garantice la destinación específica de los recursos entregados por Fontur al provenir del Impuesto al Turismo.

La situación descrita obedeció a debilidades en los mecanismos de seguimiento y control implementados por el MinCIT sobre la ejecución de los recursos transferidos a INNpulsa Colombia, al no verificar el cumplimiento de la destinación establecida en la Resolución nro. 1951 de 2025, la correspondencia entre las unidades productivas beneficiarias por cada línea estratégica y el alcance esperado del proyecto que conocía desde su estructuración, lo que afectó la trazabilidad entre los recursos transferidos, los beneficiarios aprobados y los resultados esperados, ocasionando riesgo de que los recursos públicos adicionales no se reflejen en una ampliación proporcional del alcance e impacto del proyecto ni en el cumplimiento de la cobertura prevista para las unidades productivas beneficiarias, por lo cual se considera que este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del MinCIT:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0129668 del 03 de junio de 2026.

[27] Valor entregado por FONTUR a INNpulsa mediante Oferta mercantil nro. 039-2025, un valor de $68.500.000.000, provenientes de recursos del impuesto al turismo que tienen destinación específica.

"(…) Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, de manera respetuosa se presentan las siguientes aclaraciones:

En primer lugar, la Resolución 1951 fue expedida el 10 de diciembre de 2025, por valor de CIENTO QUINCE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. ($115.000.000.000), con el fin de implementar programas misionales del Patrimonio Autónomo, para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo, con cargo a los recursos provenientes del rubro de funcionamiento, permitiendo la ejecución de los instrumentos para la Reindustrialización, la Inclusión Productiva y Economía Popular, el Fortalecimiento Territorial y cierre de brechas, la Productividad, el Desarrollo empresarial y para el Fortalecimiento Institucional, que a su vez, comprenden los procesos técnicos para:

- *Implementación de tecnologías de la industria 4.0, automatización y analítica avanzada para la productividad*
- *Asistencia técnica, capitalización y/o mecanismos de fomento comercial para emprendedores rurales, mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto.*
- *Asistencia y/o acompañamiento técnico para estructuración y consolidación de proyectos productivos territoriales.*
- *Asistencia técnica, la certificación en calidad y la adopción de prácticas sostenibles para mejorar la eficiencia operativa, tecnológica y ambiental de las empresas.*
- *Formalización y la consolidación de modelos empresariales sostenibles.*
- *Optimización de procesos administrativos, financieros y de seguimiento misional, fortaleciendo la gobernanza interna y la eficiencia en la ejecución de los programas.*

Así mismo, el Patrimonio Autónomo orienta su accionar institucional a través de las siguientes doce líneas estratégicas, que articulan los instrumentos, programas y proyectos que conforman la oferta institucional en materia de productividad, emprendimiento, innovación, competitividad e inclusión productiva, consolidando un modelo de intervención que conecta los niveles nacional, regional y local, buscando promover la reindustrialización sostenible, el cierre de brechas territoriales y la dinamización de la economía popular.

1. *Reindustrialización*
2. *Encadenamientos Productivos*
3. *Emprendimiento*
4. *Inclusión Productiva y Economía Popular*
5. *Acceso a Capital*
6. *Competitividad*
7. *Fortalecimiento Territorial y cierre de brechas*
8. *Sostenibilidad*
9. *Productividad*
10. *Innovación*
11. *Desarrollo Empresarial*
12. *Fortalecimiento Institucional*

De acuerdo con lo referido en líneas precedentes, al ser recursos de funcionamiento, se aclara que la Resolución no refiere metas, refiere cantidades y unidades de medida, con lo que el

Ministerio pretendió establecer el marco de las líneas estrategias a las cuales se podría contribuir con esos recursos, en cuanto a los programas misionales del Patrimonio. En ese sentido, las cantidades y las unidades de medida, registradas en la Resolución, son una referencia para poder hacer seguimiento y orientación frente a cómo se deben invertir esos recursos en marco del funcionamiento, operación y misionalidad, del Patrimonio Autónomo. Lo anterior, con el propósito de fijar el lineamiento para el control y seguimiento a la ejecución de los recursos.

En cuanto al seguimiento y control, vale la pena resaltar que la supervisión ha venido realizando un riguroso ejercicio de seguimiento y control sobre los recursos transferidos al Patrimonio INNpulsa Colombia, tanto de la Resolución 1951 de 2025 como de las demás resoluciones, a través de las siguientes acciones:

1. Reuniones de seguimiento periódico, en la cuales se verifica el estado de ejecución financiera, los avances técnicos de las resoluciones y el estado de los diferentes programas e instrumentos en sus diferentes etapas de ejecución. Prueba de anterior, se puede evidenciar en lo consignado en las actas del 2 y 27 de febrero de 2026, y del 26 de marzo de los corrientes, que se adjuntan al presente documento, y que corresponden al seguimiento efectuado durante el primer trimestre de 2026.

2. Informe de gestión presentado por FIDUCÓLDEX al Supervisor, correspondiente al primer trimestre de 2026, el cual se encuentra actualmente en análisis y revisión de los diferentes aspectos informados, para la elaboración y presentación del informe de supervisión, correspondiente al primer trimestre de 2026, que será rendido próximamente. No obstante, en marco de ese seguimiento y análisis, surgieron unas inquietudes sobre la ejecución de algunos programas y resoluciones, situación que llevó a que el supervisor elevara una solicitud a la Fiduciaria, para que explique y aclare ciertos aspectos del informe presentado, con lo cual, se corrobora y da cuenta de las acciones de vigilancia y control sobre la correcta ejecución de los recursos.

Lo señalado anteriormente y debidamente soportado, demuestra el ejercicio de seguimiento y control que ha realizado y viene realizando el supervisor, con lo cual no es de recibo lo señalado por el ente de control, frente a que no se adelantaron acciones. De otra parte, como ya bien se señaló, la ejecución de los recursos se enmarca dentro de las líneas estratégicas misionales del Patrimonio que se materializan a través de los diferentes programas y proyectos.

Por consiguiente, de manera respetuosa se solicita al equipo auditor, que se revise y revalúe la observación y su presunta incidencia disciplinaria, a la luz de los argumentos técnicos expuestos y los anexos aportados y presentados a su consideración, que se adjuntan al correo electrónico con el que se emite respuesta (…)"

Análisis de la respuesta del MinCIT.

El MinCIT aportó soportes que evidencian la realización de reuniones de seguimiento en las que participaron funcionarios de Fiducóldex, INNpulsa Colombia y el Ministerio. En dichas sesiones se efectuó seguimiento al estado de ejecución de los recursos transferidos, los valores comprometidos, los recursos pendientes por ejecutar y los plazos previstos para la implementación de los programas financiados con cargo a la Resolución 1951 de 2025.

Así mismo, anexó el documento denominado “Estado de gestión de resoluciones e instrumentos reportados en el informe del primer trimestre de 2026”, elaborado por el Director de Mipymes en su calidad de supervisor, en el cual se identifican inconsistencias relacionadas con la ejecución de la Resolución 1951 de 2025, particularmente frente a la correspondencia entre algunos recursos comprometidos, los instrumentos financiados y los valores previstos en el acto administrativo de transferencia.

La CGR considera que la documentación aportada acredita la existencia de actividades de seguimiento y monitoreo por parte del supervisor sobre la ejecución general de los recursos transferidos al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia.

No obstante, las reuniones de seguimiento y los controles reportados se encuentran orientados principalmente al avance financiero y al estado general de ejecución de los recursos, sin que se evidencien verificaciones específicas dirigidas a establecer la correspondencia entre la destinación efectiva de los recursos incorporados al Convenio de Cooperación NPA-065-2025, las líneas estratégicas definidas en la Resolución 1951 de 2025 y los resultados esperados que sustentaron la transferencia de recursos.

De igual forma, aunque el documento elaborado por el supervisor identifica inconsistencias relacionadas con la ejecución de la Resolución 1951 de 2025, dicho análisis evidencia precisamente la necesidad de efectuar validaciones sobre la relación entre los recursos comprometidos, los instrumentos financiados y las cantidades o unidades de medida previstas en la resolución, aspecto que constituye el núcleo de la observación formulada por la CGR.

En consecuencia, si bien el MinCIT acreditó la existencia de actuaciones de seguimiento y control sobre la ejecución general de los recursos transferidos, persiste la ausencia de evidencia que permita verificar de manera suficiente el seguimiento realizado a la correspondencia entre la destinación de los recursos, los referentes definidos en la Resolución 1951 de 2025 y los resultados esperados de los instrumentos financiados. Por lo anterior, la observación se mantiene.

Respuesta del INNpulsa:

Se recibe respuesta por parte de la entidad en Sigedoc 2026ER0128475 del 03 de junio de 2026.

“(…) En atención a la observación elevada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, relacionada con las presuntas deficiencias identificadas en el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, referentes a que no se tuvieron en cuenta las metas establecidas en la Resolución No 1951 de 2025, puesto que, se comprometieron y utilizaron $59.200.000.000 en el Convenio de Cooperación NPA-065-2025, sin que fuera verificada la asignación de dichos recursos o que se preservara la relación entre la destinación aprobada en la transferencia y el cumplimiento de las metas asociadas al recurso transferido.

Al respecto, la Unidad Misional procede a exponer los argumentos y las evidencias que demuestran que los recursos destinados al Convenio de Cooperación NPA-065-2025 guardan plena correspondencia con las líneas estratégicas, y las finalidades definidas en el marco de la Resolución No.1951 de 2025:

(…)

Para cumplir con la misionalidad que estableció el Gobierno Nacional, el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia orienta su accionar institucional a través de doce (12) Líneas Estratégicas, que son los ejes articuladores de los instrumentos, programas y proyectos que conforman la oferta institucional del Patrimonio, estas líneas son:

- *Línea 1. Reindustrialización*
- *Línea 2. Encadenamientos Productivos*
- *Línea 3. Emprendimiento*
- *Línea 4. Inclusión Productiva y Economía Popular*
- *Línea 5. Acceso a Capital*
- *Línea 6. Competitividad*
- *Línea 7. Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas*
- *Línea 8. Sostenibilidad*
- *Línea 9. Productividad*
- *Línea 10. Innovación*
- *Línea 11. Desarrollo Empresarial*
- *Línea 12. Fortalecimiento Institucional*

Las Líneas Estratégicas configuran ejes orientadores para el accionar institucional del Patrimonio, de manera articulada a los objetivos de política pública que establece el Gobierno Nacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT (Fideicomitente) tanto en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida" como en la Política Nacional de Reindustrialización (Documento CONPES 4129), como se relaciona en la Resolución 1951 de 2025 (páginas 5 y 6). Las cuáles definen cómo debe el Patrimonio Autónomo focalizar de manera más eficiente los recursos, los programas y los proyectos que ejecuta hacia la consecución de la misionalidad claramente establecida en la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo PND 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida". Para materializar esas aspiraciones estratégicas, se configura la Oferta Institucional del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, en la cual se establecen las estrategias, los programas y los proyectos que se estructuran siguiendo los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecidos entre otros en las resoluciones de transferencia. La Oferta institucional activa en el Patrimonio se va actualizando periódicamente en la página web de INNpulsa Colombia: https://www.INNpulsacolombia.com/wp-content/uploads/2026/06/Brochure_INNpulsa_Junio_01_06_2026.pdf

En línea con lo anteriormente expuesto, el MinCIT expidió la Resolución No. 1951 del 10 de diciembre de 2025, por la cual se ordena una transferencia, con el fin de "implementar programas e instrumentos misionales del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia para promover la productividad y la innovación territorial, impulsar la sostenibilidad y la inclusión productiva y fortalecer los ecosistemas de comercialización y encadenamiento productivo" (Subrayado fuera de texto original). La Resolución definió la distribución del recurso a través de 6 (de las 12) Líneas Estratégicas del Patrimonio, así:

Línea Estratégica	***Cantidad***	***Unidad de Medida***	***Costo total de Línea Estratégica***
Reindustrialización	*4200*	*Unidades productivas*	*$ 22.871.631.835*

Inclusión Productiva y Economía Popular	***2900***	*Unidades productivas*	*$ 45.239.368.165*
Fortalecimiento territorial y cierre de brechas	***5400***	*Unidades productivas*	*$ 32.000.000.000*
Productividad	***1700***	*Unidades productivas*	*$ 10.000.000.000*
Desarrollo Empresarial	*700*	*Unidades productivas*	*$ 1.889.000.000*
Fortalecimiento Institucional	*1*	*Patrimonio Autónomo fortalecido*	*$ 3.000.000.000*
	14901		*$115.000.000.000*

De esta manera, la ejecución de dichos recursos desde el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia se realizó a través de los programas y proyectos definidos en su Oferta Institucional, los cuales se articulan a las (3) Líneas Estratégicas definidas para la misionalidad del Patrimonio y las cuales se relación en la siguiente tabla. Es así, como se destinaron recursos de la Resolución No. 1951 de 2025 para el Programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia", como se evidencia en la planilla de apropiación presupuestal (se incluye como anexo correo "RE_ Apropiación presupuestal resolución 1951 de 2025.msg"del Ordenador del Gasto), que se ejecuta mediante el Convenio de Cooperación NPA-065- 2025 suscrito entre INNpulsa Colombia y la Corporación Acción y Progreso Sostenible – CAPS.

El recurso asignado a este programa se asocia con 3 Líneas Estratégicas cumpliendo con la distribución de recursos indicado en la Resolución de transferencia, así:

Línea Estratégica	*Valor asignado al programa*
Inclusión Productiva y Economía Popular	*$ 45.239.368.165,00*
Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas	*$ 3.960.631.835,00*
Productividad	*$ 10.000.000.000,00*
Total	*$ 59.200.000.000,00*

Lo anterior se detalla en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal nro. 363 del 16 de diciembre de 2025, mediante el cual el Patrimonio comprometió los recursos, y en el que se evidencia que el recurso fue imputado exactamente a las tres líneas estratégicas previstas en la Resolución No. 1951 de 2025 —Soluciones Ambientales para Turismo Sostenible en Inclusión Productiva ($44.239.368.165 más $1.000.000.000 de interventoría), en Fortalecimiento Territorial ($3.960.631.835) y en Productividad ($10.000.000.000)—. Con lo que se demuestra que, la destinación de los recursos respetó íntegramente el marco estratégico definido en la Resolución de transferencia, sin desviación de destinación ni alteración de la cobertura aprobada.

A continuación, se puede observar la imputación presupuestal y la descripción de los recursos comprometidos mediante el CDP No. 363 de 2025:

FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR
PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA
Nit: 830054060
Certificado de Disponibilidad Presupuestal
Numero: 363

Página 1 de 2
16/12/2025 09:12:59
Programa: PPFICDPP

C E R T I F I C A :

Que en el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del año en curso existe una disponibilidad

por valor de $59,200,000,000.00 para amparar el compromiso que se pretende realizar como se determina:

Valor en Letras: CINCUENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ***

Por Concepto de: DDP-AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR AMPLIADA DEL SECTOR TURÍSTICO EN COLOMBIA, EN EL MARCO DE LA OFERTA MERCANTIL NO. 039-2025 Y EL PROYECTO FNTP-2025-285.

Area Solicitante: Estado: **VIGENTE**

Solicitante: Sin Solicitante Fec Solicitud:

Area	Imputacion Presupuestal	Descripcion	Recurso	Vig	Valor	Saldo Apropiación
1	110012070180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$44,239,368,165.00	$0.00
1	110012060180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - FORTALECIMIENTO TERRITORIAL	1120	2025	$3,960,631,835.00	$0.00
1	110012090180001	SOLUCIONES AMBIENTALES PARA TURISMO SOSTENIBLE - PRODUCTIVIDAD	1120	2025	$10,000,000,000.00	$0.00
1	110012070180002	INTERVENTORIA TURISMO SOSTENIBLE - INCLUSIÓN PRODUCTIVA	1120	2025	$1,000,000,000.00	$0.00

En consecuencia, se evidencia cómo los recursos observados por el equipo auditor fueron destinados a un programa institucional que opera tres de las líneas estratégicas financiadas mediante la transferencia efectuada mediante la Resolución No. 1951 de 2025 cumpliendo así con la destinación dada a través de la citada Resolución, con la instrucción dada por el Fideicomitente y con objeto misional del patrimonio autónomo. Al respecto, es importante precisar al ente de control, que un programa puede responder a más de una línea estratégica, situación que en ninguna circunstancia puede ser entendida como una destinación inadecuada o indebida planeación, por el contrario, permite evidenciar que los programas definidos contemplan una mayor cobertura y alcance que permite robustecer las líneas estratégicas definidas.

Ahora bien, el programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" es el mecanismo a través del cual se materializan los fines de las Líneas Estratégicas que configuran la misionalidad del Patrimonio, como se presenta a continuación, respetando de esta manera la naturaleza y destinación del recurso que fue transferido al Patrimonio mediante la Resolución No. 1951 de 2025:

Línea Estratégica	*Articulación con el Programa*
Inclusión Productiva y Economía Popular	*El programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" se orienta al fortalecimiento de unidades productivas y mipymes vinculadas al sector turístico, mediante la implementación de proyectos de gestión ambiental y acciones de sostenibilidad ambiental dirigidas a fortalecer su actividad económica.*
Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas	*El programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor*

	ampliada del sector turístico en Colombia" contempla intervenciones en distintos territorios del país a través de la implementación de proyectos de sostenibilidad ambiental para actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades en territorio.
Productividad	*El programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" contiene actividades que promueven la adopción de prácticas de sostenibilidad ambiental y eficiencia operativa orientadas al fortalecimiento de la productividad de los beneficiarios.*

De igual manera, toda la Oferta Institucional del Patrimonio se asocia a las Líneas Estratégicas que guían el accionar del Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, que permiten una completa articulación con la misionalidad y los objetivos de política pública a los que aporta la ejecución del Patrimonio.

Así las cosas, queda demostrado como la ejecución del Convenio NPA-065-2025 no implicó desviación de destinación ni la alteración de la cobertura aprobada, sino contrario a lo reprochado por la Contraloría, la materialización programática de las líneas estratégicas financiadas a través de un instrumento de la oferta institucional de INNpulsa Colombia.

La citada resolución autorizó la implementación de programas e instrumentos misionales asociados a determinadas líneas estratégicas, sin restringir su ejecución a proyectos o convenios específicos previamente definidos. A su vez, el programa ejecutado mediante el Convenio NPA-065-2025, constituye un instrumento de la Oferta Institucional de INNpulsa Colombia que contribuye de manera directa al cumplimiento de las líneas estratégicas de Inclusión Productiva y Economía Popular, Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas y Productividad, a las cuales fueron asociados los recursos transferidos, tal y como fue previamente demostrado.

De modo que, la destinación de los recursos mantuvo plena correspondencia con los objetivos, y finalidades definidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la Resolución No. 1951 de 2025, sin que se evidencie modificación de su propósito, desviación de recursos o una indebida utilización para fines diferentes de los autorizados.

Con todo lo expuesto, se desvirtúan las presuntas deficiencias en la destinación de los recursos transferidos mediante la Resolución No. 1951 de 2025 y no resulta procedente afirmar que los recursos por valor de $59.200.000.000 destinados al Convenio de Cooperación NPA-065-2025 fueron utilizados para una finalidad distinta de aquella prevista para la transferencia. Por el contrario, se evidencia que dichos recursos fueron asociados y ejecutados en el marco de las tres (3) líneas estratégicas de Inclusión Productiva y Economía Popular, Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas y Productividad, manteniendo plena correspondencia con los objetivos, y finalidades institucionales definidos para su ejecución, sin que se configure desviación de recursos o destinación diferente de los fines autorizados.

Ahora bien, respecto al reproche de la Contraloría en el que indica que: "Como se evidencia en la tabla, el compromiso que realizó INNpulsa no tuvo en cuenta las metas establecidas en la Resolución nro. 1951, puesto que, se comprometieron y utilizaron $59.200.000.000 para el Proyecto, sin verificar que la asignación de dichos recursos preservara la relación entre la destinación aprobada en la transferencia y el cumplimiento de las metas asociadas al recurso transferido. Se considera que el valor de los $59.200.000.000, tenían una meta aproximada de 5.268 unidades productivas, que no es consistente con la incorporación al Convenio de Cooperación NPA-065-2025, puesto que, el mismo continuo con los 1.300 beneficiarios iniciales considerados desde su planeación", es importante tener en cuenta en primer lugar, que los recursos asignados al Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia mediante la Resolución No. 1951 de 2025, provienen del rubro de funcionamiento A-03-03-04-028 "Recursos a Bancóldex - Recurso 10", con situación de fondos. Estos recursos no provienen de un proyecto de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo registrado ante el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, sino del componente de Funcionamiento.

En razón a lo anterior, en la "Resolución número 1951 de 10 dic 2025, por la cual se ordena una transferencia" no fueron establecidos productos, actividades, indicadores ni metas asociadas a un proyecto de inversión, como se identifica en las resoluciones de transferencia asociadas a proyectos de inversión que transfiere MinCIT al Patrimonio (se incluye imagen de referencia).

Imagen de referencia Resolución con recursos de proyectos de inversión, que difiere de una Resolución de Funcionamiento como lo es la Resolución No. 1951 de 2025.

CONTRIBUCIÓN AL PROYECTO DE INVERSIÓN			
Objetivo Específico	Incrementar la oferta de instrumentos financieros y no financieros que promuevan el fortalecimiento de las capacidades técnicas empresariales		
Producto	Servicio de asistencia técnica y acompañamiento productivo y empresarial	**Actividad**	Brindar asistencia técnica a personas naturales y/o jurídicas para el desarrollo de capacidades empresariales
Producto	Servicio de apoyo para la modernización y fomento de la innovación empresarial	**Actividad**	Implementar servicios de asistencia técnica para la modernización y fomento de la innovación empresarial
Objetivo Específico	Mejorar la capacidad de respuesta de los actores públicos y privados para la implementación y gestión de instrumentos que mejoren la productividad		
Producto	Servicio de apoyo para la formación de capital humano pertinente para el desarrollo empresarial de los territorios	**Actividad**	Fomentar la transferencia de conocimiento y/o habilidades empresariales dejando capacidades instaladas en los territorios
Indicador	**Meta Transferencia**	**Meta PI 2025**	**Avance PI 2025**
Personas beneficiadas	750	1125	0
Proyectos de innovación cofinanciados	500	325	0
Personas formadas en habilidades y competencias	210	310	0

Las Resoluciones para Funcionamiento se caracterizan por transferir al Patrimonio recursos provenientes del rubro A-03-03-04-028 denominado "Recursos a Bancóldex - Recurso 10", con la finalidad de invertirse en funcionamiento, operación o ejecución de los programas misionales del patrimonio, dentro del cual está inmerso el programa "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" que se reitera responde a tres (3) líneas estratégicas indicadas líneas precedentes.

Por su parte, las Resoluciones para Inversión que se transfieren al Patrimonio autónomo, provienen de los proyectos de inversión del MinCIT, los cuales tienen asociado un código BPIN que surge de su registro ante el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión del DNP. Así mismo, en estas resoluciones se establece la contribución que la resolución tendrá al proyecto de inversión específico, para lo cual se relaciona el objetivo específico, el producto, actividad, indicador y meta a la cual contribuye la transferencia. Estos elementos constituyen la cadena de valor de los proyectos de inversión, la cual es una herramienta del DNP para la planificación de los recursos de inversión como se puede evidenciar en las Guías metodológicas para la formulación de indicadores que expide esa entidad.

Ahora bien, el recurso asignado al programa "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" tiene como propósito ampliar significativamente el alcance e impacto de este programa. Lo cual se definió, así:

Alcance: Resulta necesario precisar, que el análisis del alcance del convenio no puede limitarse exclusivamente al número de beneficiarios a atender. El propósito de esta ampliación viene enfocada principalmente a fortalecer el alcance técnico, la capacidad instalada, la calidad de las intervenciones y los impactos ambientales esperados para cada beneficiario.

Como resultado de los análisis técnicos, estudios de mercado y ejercicios de estructuración realizados incluidos en el documento de la Justificación de la Necesidad del Convenio, se determinó la necesidad de aumentar significativamente la capacidad de las soluciones ambientales a implementar. En consecuencia, el Convenio NPA-065-2025 incorporó intervenciones de mayor complejidad y valor agregado, incluyendo sistemas fotovoltaicos de mayor capacidad, sistemas de aprovechamiento y tratamiento de aguas lluvias de mayor aforo, plantas compactas de tratamiento de aguas residuales, sistemas avanzados de compostaje y otras soluciones de economía circular.

Impacto: Se ve reflejado un mayor impacto debido a que con este Fortalecimiento, el convenio incorporó componentes que anteriormente no hacían parte integral de la intervención, tales como la estimación de emisiones de gases efecto invernadero, el cálculo del retorno de la inversión (ROI) ambiental, el fortalecimiento de los planes de gestión ambiental, la medición de impactos y la implementación de mecanismos de seguimiento orientados a garantizar la sostenibilidad de las inversiones a realizar.

En conclusión, el incremento de recursos no se traduce linealmente en un aumento del número de beneficiarios, por cuanto cómo fue previamente explicado, se orientó a mejorar la profundidad, la capacidad operativa, la durabilidad y el impacto de las soluciones implementadas apuntando a mayor productividad, mayor inclusión productiva, cierre de brechas y fortalecimiento territorial. En consecuencia, la comparación entre el valor total del convenio y el número de beneficiarios a

atender debe realizarse considerando las diferencias sustanciales existentes entre los alcances técnicos de las intervenciones a financiar, la magnitud de las inversiones por beneficiario y los resultados ambientales esperados, aspectos que evidenciarán si los recursos adicionales generaron una ampliación significativa del alcance e impacto del proyecto

En consecuencia, y atendiendo a los argumentos expuestos y soportados a lo largo de esta comunicación de respuesta no es procedente concluir que la destinación de los recursos por valor de $59.200.000.000 al Convenio de Cooperación NPA-065-2025 implicó una ruptura entre la destinación aprobada y su ejecución. Por el contrario, se evidencia que dichos recursos continúan articulados a las líneas estratégicas correspondientes.

Finalmente, en atención al reproche de la Contraloría referente al número de beneficiarios, en el que indica: "Ahora bien, es importante traer a colación que el 30 de septiembre de 2025 fue presentado por el MinCIT proyecto FNTP-2025-285 titulado "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" ante FONTUR, ficha en la que se establecieron inicialmente los 1.300 beneficiarios. No obstante, al ahondar en detalle de saber cómo fueron determinados, INNpulsa indicó que fue a partir de la caracterización del universo de prestadores turísticos registrados en el RNT, tomando como referencia 123.278 prestadores activos al cierre de 2025. Con base en el crecimiento observado del sector entre 2023 y 2025 (12,87% y 7,89%), INNpulsa estimó un universo cercano a 130.000 actores para la ejecución del Proyecto y estableció una cobertura del 1% sobre ese universo, equivalente a 1.300 beneficiarios. Situación que difiriere de la fecha de presentación, debido a que, fue para septiembre de 2025 y no había finalizado la vigencia para conocer el estimado del crecimiento del año anterior.

En ese sentido los 1.300 beneficiarios estarían estimados para la ejecución de los recursos del proyecto FNTP-2025-285 los cuales tenían un presupuesto total de $69.000.000.000. Proyecto que tenía una cofinanciación por parte de FONTUR y que fue aprobado mediante Acta del Comité Directivo nro. 468 del 8 de octubre de 2025 del mismo patrimonio."; se precisa que el recurso incorporado al programa "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" proveniente de la Resolución 1951 de 2025, buscó ampliar el alcance e impacto de este programa en la manera en que fue expuesto en acápites anteriores de esta respuesta.

Lo anterior de conformidad con la naturaleza de la Resolución ya señalada, la cual no indicaba metas ni indicadores asociadas a un proyecto de inversión a los cuales se contribuiría con el recurso asignado.

Incidencia Disciplinaria de la observación:

En atención a la incidencia disciplinaria, dada por el equipo auditor, es importante recordar que el Derecho Disciplinario consiste en garantizar la correcta, ética y eficiente prestación de la función pública, mediante la prevención, investigación y sanción de conductas que vulneran los derechos funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas. En tal sentido, su propósito es esencialmente preventivo y correctivo, orientado a salvaguardar los principios que rigen la administración: legalidad, moralidad, eficiencia y

transparencia, asegurando la disciplina institucional y preservando la confianza de los ciudadanos en el Estado.

Para tal efecto, el Código General Disciplinario es el instrumento legal por medio del cual el Estado regula el comportamiento de su personal (servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas) fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas y las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas, con el objetivo de garantizar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético.

Bajo esa precisión, este instrumento legal, es muy claro al precisar que la responsabilidad disciplinaria tiene una estructura propia y exige, para su configuración, la ocurrencia de tres presupuestos: (i.) Tipicidad, (ii) Ilicitud sustancial y (iii) culpabilidad. En tal sentido, la sola ausencia de uno de estos elementos impide estructurar la falta disciplinaria.

En tal sentido, el principio de tipicidad impone que solo pueden ser investigados y sancionados comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. Asimismo, constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas previstas en la ley que implique incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones o violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Asimismo, mediante línea jurisprudencial la Corte Constitucional ha enfatizado que el principio de tipicidad exige que la norma describa de manera clara, expresa e inequívoca las conductas sancionables y la correlación con la sanción correspondiente, con el fin de evitar discrecionalidad y salvaguardar el debido proceso.

Con relación a la ilicitud sustancial y conforme al Código General Disciplinario, se tiene que la misma, hace relación a la infracción de los deberes funcionales por parte del sujeto disciplinable, apartándose de los principios de la función pública obteniendo como resultado un perjuicio para la administración o un tercero, tal y como lo establecen los preceptos 9 y 23 de la Ley 1952 de 2019, dicho en otras palabras, se configura cuando la conducta del disciplinable afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna, por ende, es necesario demostrar que la conducta atribuida produjo una afectación sustancial, relevante e injustificada del deber funcional propio del cargo, la función o la actividad a cargo del investigado.

Asimismo, frente al otro elemento integrador de la responsabilidad disciplinaria, esto es la culpabilidad, el Código General Disciplinario señala expresamente que en materia disciplinaria solo se puede imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad, y que las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa, proscribiéndose toda forma de responsabilidad objetiva. La misma ley precisa que el dolo supone conocimiento de los hechos constitutivos de la falta, de su ilicitud y voluntad de su realización, mientras que la culpa exige la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible.

En otras palabras, para establecer la responsabilidad disciplinaria y derivar automáticamente una sanción disciplinaria, es necesario que la conducta encaje en una falta prevista y, especialmente, que se demuestre su ilicitud sustancial (afectación al deber funcional) y la culpabilidad (dolo o culpa) del implicado.

Precisado lo anterior y en contraste con la observación y calificación realizada por el equipo auditor, se reitera que el actuar del patrimonio autónomo INNpulsa Colombia en el marco de la ejecución de los recursos transferido mediante la Resolución No. 1951 de 2025, se encajó dentro de las instrucciones dadas por el Fideicomitente, en ejercicio de las funciones para el cual fue instituido y bajo observancia de las normas que lo regulan.

Lo anterior, reiterando que, como quedó demostrado los recursos transferidos fueron ejecutados cumpliendo con la destinación específica indicada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Fideicomitente), esto es, se destinaron para el Programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia", que se ejecuta mediante el Convenio de Cooperación NPA-065-2025 el cual se asocia y responde en su integralidad a las tres líneas estratégicas previstas en la Resolución No. 1951 de 2025 —Soluciones Ambientales para Turismo Sostenible en Inclusión Productiva ($44.239.368.165 más $1.000.000.000 de interventoría), en Fortalecimiento Territorial ($3.960.631.835) y en Productividad ($10.000.000.000)—, en estricta correspondencia con la Resolución No. 1951 de 2025 y con la imputación del CDP nro. 363 de 2025.

De modo que, la destinación de los recursos mantuvo plena correspondencia con los objetivos, y finalidades definidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la Resolución No. 1951 de 2025, sin que se evidencie modificación de su propósito, desviación de recursos o una indebida utilización para fines diferentes de los autorizados. Al presentarse una correcta ejecución y al cumplir la destinación especifica de los recursos, no hay lugar a predicar una presunta afectación a la ejecución del programa "Fortalecimiento de la Sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia", ni muchos menos un presunto riesgo de incumplimiento de los objetivos y finalidades definidas en la Resolución No. 1951 de 2025.

Ahora bien, frente a las metas se evidenció que no se configuró una omisión o afectación por parte de INNpulsa Colombia, pues se reitera nuevamente que la Resolución No. 1951 de 2025, provienen del rubro de funcionamiento A-03-03-04-028 "Recursos a Bancóldex - Recurso 10", con situación de fondos, lo que implica que estos recursos, no provienen de un proyecto de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo registrado ante el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, sino del componente de Funcionamiento.

En consecuencia, la "Resolución número 1951 de 10 diciembre 2025, por la cual se ordena una transferencia" no fueron establecidos productos, actividades, indicadores ni metas asociadas a un proyecto de inversión, como es propio de las resoluciones de transferencia asociadas a proyectos de inversión que transfiere MinCIT al Patrimonio. En consecuencia, al ser una resolución de funcionamiento, la misma tiene como finalidad de invertirse en funcionamiento, operación o ejecución de los programas misionales del patrimonio, dentro del cual está inmerso el programa "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia" el cual responde a tres (3) líneas estratégicas indicadas en la citada Resolución.

En línea con lo anterior, de igual forma, si bien la Resolución objeto de reproche al ser de funcionamiento no prevé taxativamente unas metas, si prevé un alcance e impacto del recurso

asignado para el programa "Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de los actores de la cadena de valor ampliada del sector turístico en Colombia". El impacto y alcance definido en la Resolución fue desarrollado en el Convenio de Cooperación NPA-065-2025 de la siguiente manera: Primero, de cara al alcance, se fortaleció el alcance técnico, la capacidad instalada, la calidad de las intervenciones y los impactos ambientales esperados para cada beneficiario; y segundo, respecto al impacto, el convenio incorporó componentes como la estimación de emisiones de gases efecto invernadero, el cálculo del retorno de la inversión (ROI) ambiental, el fortalecimiento de los planes de gestión ambiental, la medición de impactos y la implementación de mecanismos de seguimiento orientados a garantizar la sostenibilidad de las inversiones a realizar. Con lo que se desvirtúa el reproche de la Contraloría referente a que no se evidencia una ampliación significativa del alcance e impacto esperado.

En consecuencia, se evidencia y reitera que, el actuar del patrimonio Autónomo en el marco de la transferencia de los recursos a través de la Resolución N0o. 1951 de 2025 se ejecutaron los mismos conforme a la destinación prevista en la misma actuando dentro del marco de las competencias y funciones asignadas al Patrimonio Autónomo INNpulsa sin transgredir u omitir los deberes a su cargo, evidenciándose en todo momento una la correcta supervisión, seguimiento y control de los recursos públicos, desvirtuando así cualquier conducta contraria a las disposiciones de ley, manuales y/o procedimientos y mucho menos se evidencia un actuar doloso en el ejercicio de las funciones.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al equipo auditor desestimar la observación junto con la calificación de incidencia disciplinaria, ya que el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia ha ejecutado sus actividades dentro del marco de su naturaleza jurídica, sus competencias y funciones, respetando su misión institucional sin que dentro del ejercicio propio de sus funciones existan pruebas o indicios válidos de la comisión de una falta bien sea por el incumplimiento de deberes, violación al régimen de prohibiciones, extralimitación de funciones, conforme a los argumentos expuestos en precedencia

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, no sin antes precisar que estaremos atentos a resolver cualquier inquietud adicional que se presente sobre el particular.

Análisis de la respuesta de INNpulsa.

El Patrimonio Autonomo INNpulsa argumenta que los recursos comprometidos mediante el Convenio de Cooperación NPA-065-2025 mantienen correspondencia con las líneas estratégicas de Inclusión Productiva y Economía Popular, Fortalecimiento Territorial y Cierre de Brechas y Productividad, previstas en la Resolución 1951 de 2025. Así mismo, señala que la destinación de los recursos se realizó conforme a la oferta institucional del patrimonio autónomo y que, por tratarse de recursos provenientes del rubro de funcionamiento, la resolución no contemplaba productos, actividades, indicadores o metas asociadas a proyectos de inversión.

No obstante, los argumentos expuestos no desvirtúan la observación formulada. Si bien se acredita que los recursos fueron asociados a líneas estratégicas previstas en la Resolución 1951 de 2025, la observación no cuestiona la correspondencia temática de la destinación de los recursos, sino la ausencia de evidencia que permita verificar la relación entre los recursos transferidos y las cantidades, unidades de medida y coberturas definidas en la Resolución 1951 de 2025 como soporte de la transferencia.

La Resolución 1951 de 2025 no se limitó a autorizar una transferencia global de recursos, definió expresamente líneas estratégicas, cantidades, unidades de medida y valores asociados a la transferencia, elementos que constituyen los parámetros de referencia para su ejecución y seguimiento.

Así las cosas, independientemente de que se trate de recursos de funcionamiento y no de un proyecto de inversión con indicadores formulados bajo metodología MGA o cadena de valor, las cantidades y unidades de medida incorporadas en la resolución generan la necesidad de verificar la correspondencia entre los recursos ejecutados y los resultados esperados que justificaron la transferencia.

En consecuencia, una vez efectuada la transferencia, el Patrimonio Autónomo debía orientar la ejecución de los recursos conforme a la destinación definida por el Ministerio y no únicamente con base en criterios generales de su oferta institucional. Por ello, el aspecto objeto de observación no corresponde al origen presupuestal de los recursos, sino a la ausencia de evidencia que permita verificar la correspondencia entre la destinación aprobada por el Ministerio, las cantidades y coberturas previstas en la Resolución 1951 de 2025 y la forma en que los recursos fueron finalmente incorporados y ejecutados a través del Convenio de Cooperación NPA-065-2025.

Adicionalmente, INNpulsa indica que la incorporación de los recursos al Convenio NPA-065-2025 tuvo como finalidad fortalecer el alcance técnico, la capacidad instalada, la calidad de las intervenciones y los impactos esperados, precisando incluso que el incremento de recursos no se tradujo en un aumento proporcional del número de beneficiarios. Sin embargo, no se aportaron soportes técnicos, análisis o verificaciones que permitan establecer cómo la destinación de $59.200.000.000 al citado convenio preservó la relación con las cantidades de unidades productivas previstas en la Resolución 1951 de 2025 o de qué manera se ajustaron las metas inicialmente proyectadas frente al alcance finalmente ejecutado.

En consecuencia, aunque se evidenció que los recursos fueron comprometidos en líneas estratégicas compatibles con el objeto de la transferencia, los argumentos expuestos permiten concluir que los recursos adicionales fueron destinados a fortalecer el alcance técnico y la profundidad de las intervenciones inicialmente concebidas, sin demostrar un aumento proporcional en las unidades productivas beneficiadas. En ese sentido, persiste la falta de evidencia sobre la correspondencia entre los recursos ejecutados y la cobertura esperada en la Resolución 1951 de 2025.

Conclusión del análisis de las respuestas

Analizadas las respuestas y los soportes allegados por el MinCIT y el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, la observación se mantiene y se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Si bien las dos entidades acreditaron que los recursos objeto de la Resolución 1951 de 2025 fueron destinados a líneas estratégicas contempladas en dicho acto administrativo y demostraron la realización de actividades generales de seguimiento a su ejecución, no desvirtuaron el hecho observado relacionado con la ausencia de verificaciones que permitieran establecer la

correspondencia entre los recursos asignados, las cantidades, unidades de medida y valores definidos en la transferencia, y los resultados que sustentaron su aprobación.

En efecto, el MinCIT no aportó evidencia suficiente que permitiera demostrar que, en ejercicio de sus funciones de supervisión, verificó que la incorporación de $59.200.000.000 al Convenio de Cooperación NPA-065-2025 guardara relación con los parámetros definidos en la Resolución 1951 de 2025, limitándose a acreditar actividades de seguimiento financiero y de ejecución general de los recursos administrados por el Patrimonio Autónomo.

Por su parte, INNpulsa Colombia acreditó que los recursos fueron destinados a líneas estratégicas compatibles con las previstas en la resolución; sin embargo, no aportó elementos que permitieran verificar de manera objetiva la relación entre los recursos incorporados al convenio y las cantidades, unidades de medida y valores considerados para soportar la transferencia. Así mismo, aunque INNpulsa Colombia sostiene que los recursos adicionales fueron orientados a fortalecer el alcance técnico y la profundidad de las intervenciones, no allegó soportes que permitieran evaluar cómo dicha destinación se articuló con los referentes definidos por el Ministerio al momento de aprobar la transferencia.

Del análisis realizado se concluye que, persiste la falta de trazabilidad entre los recursos asignados, los parámetros establecidos en la Resolución 1951 de 2025 y los resultados esperados de la transferencia, situación que evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento y control sobre la ejecución de los recursos públicos administrados por el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia, por lo que se determina el hallazgo con las incidencias comunicadas como se indicó al inicio de este análisis.

Hallazgo nro. 13 – Viabilidad Resoluciones condicionadas (COH_2646_2026).

Procedimiento de Transferencia de Recursos a Patrimonios Autónomos. Código GR-PR-033. Versión nro. 01 del 06 de mayo de 2024.

(…) 4. GENERALIDADES.

(…) 4.4 Documentación requerida para elaboración de la resolución.

Presentar la justificación técnica financiera de la(s) transferencia(s) que contenga como mínimo: Objeto, alcance, Marco Normativo, descripción de la necesidad, idoneidad del Patrimonio, productos, metas e indicadores y origen de los recursos. Como anexos debe incluirse:

- *CDP*
- *Aprobación del Comité Técnico de Transferencias a los patrimonios y viabilidad de la OAPS*
- *Justificación de la(s) Transferencia(s)*
- *Certificación Bancaria*
- *Certificación de Pagos Parafiscales del PA*
- *Aprobación de la transferencia en la Junta de Adquisiciones y Licitaciones cuando aplique. (…).*

Revisadas las resoluciones de transferencia a los Patrimonios autónomos INNpulsa y Colombia Productiva, se evidenció que el MinCIT, a través del trámite adelantado por la Oficina Asesora Jurídica, expidió 7 resoluciones condicionadas por $42.908.778.093, el 28 de junio de 2024 mediante las cuales se aprobaron reducciones de transferencias hacia los patrimonios autónomos, sin contar con evidencia de una viabilidad individual previa de la Oficina Asesora de Planeación para cada una de las transferencias objeto de modificación.

Esta situación no obedeció a un hecho aislado, sino a una práctica reiterada dentro del trámite de elaboración y revisión de los actos administrativos, lo que evidencia debilidades en el cumplimiento de los requisitos de validación interna establecidos, al haberse expedido las siguientes resoluciones sin la viabilidad individual para cada transferencia objeto de modificación:

Tabla 9. Resoluciones Condicionadas

Acto administrativo	Patrimonio	Vr inicial	Reducción	Valor final
Res. 0498 de 2024 (Modif. por la Res 811 del 28/06/2024)	Colombia Productiva	1.140.000.000	800.000.000	340.000.000
Res. 0508 de 2024 (Modif. por la Res 810 del 28/06/2024)	Colombia Productiva	26.768.331.754	4.013.000.000	22.755.331.754
Res. 369 de 2024 (Modif. por la Res 825 del 28/06/2024)	Colombia Productiva	3.883.464.268	1.500.000.000	2.383.464.268
Res. 502 de 2024 (Modif. por la Res. 0808 del 28/06/2024)	Colombia Productiva	6.120.000.000	2.000.000.000	4.120.000.000
Res. 248 de 2024 (Modif. por la Res 814 del 28/06/2024)	INNpulsa	11.575.371.997	5.665.389.925	5.909.982.071
Res. 623 de 2024 (Modif. por la Res 817 del 28/06/2024)	INNpulsa	1.033.162.983	433.162.983	600.000.000
Res. 340 de 2024 (Modif. por la Res 822 del 28/06/2024)	INNpulsa	8.000.000.000	1.200.000.000	6.800.000.000
Totales		58.520.331.002	15.611.552.908	42.908.778.093

Fuente: MinCIT, elaborado CGR.

Ahora bien, de la información suministrada por el MinCIT[28], se evidenciaron inconsistencias en las fechas de expedición de los documentos antes mencionados, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 10. Memorandos de viabilidad

Fecha expedición acto administrativo	Fecha expedición memorando viabilidad	Patrimonio	Valor
Resolución 0498 de 2024 (Modificada por la Res 811 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000138 24 de julio de 2024	Colombia Productiva	340.000.000
Resolución 0508 de 2024 (Modificada por la Res 810 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000136 22 de julio de 2024	Colombia Productiva	22.755.331.754
Resolución 369 de 2024 (modificada por la Res 825 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000145 del 8 de agosto de 2024	Colombia Productiva	2.383.464.268
Resolución 502 de 2024 (modificada por la Res. 0808 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000137 del 24 de julio de 2024	Colombia Productiva	4.120.000.000
Resolución 248 de 2024 (modificada por la Res 814 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000140 del 26 julio de 2024	INNpulsa	5.909.982.071

[28] Radicados Sigedoc No. 2026ER0045112 del 27 de febrero de 2024 y No. 2026ER0065110 del 19 de marzo de 2024.

Resolución 623 de 2024 (modificada por la Res 817 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000147 del 9 de agosto de 2024	INNpulsa	600.000.000
Resolución 340 de 2024 (modificada por la Res 822 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000144 del 8 de agosto de 2024	INNpulsa	6.800.000.000

Fuente: MinCIT, elaborado CGR.

Esta situación obedece a deficiencias en la articulación entre la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina Asesora Jurídica del MinCIT, específicamente con lo relacionado con la documentación que debía respaldar la evaluación individual de cada operación, limitando la trazabilidad de las actuaciones que soportaron la expedición de los actos administrativos correspondientes.

Por lo anterior, la expedición de las resoluciones observadas sin evidencia de la evaluación individual requerida para cada transferencia limita la trazabilidad y el soporte de las decisiones adoptadas, evidencia debilidades en la aplicación de los controles establecidos para este tipo de actuaciones administrativas y afecta la confiabilidad de los mecanismos definidos para la administración de los recursos públicos.

Respuesta de la Entidad

El MinCIT en oficio con sigedoc 2026ER0114788 del 15/05/2026 da respuesta a la observación, en los siguientes términos:

"(…) En atención a la observación, este Ministerio se permite formular las siguientes precisiones, las cuales desvirtúan tanto los supuestos fácticos como la calificación disciplinaria planteada por la Contraloría General de la República.

La observación señala que "(…) la Oficina Asesora Jurídica expidió 7 resoluciones condicionadas por $42.908.778.093, el 28 de junio de 2024 mediante las cuales se aprobaron reducciones de transferencias hacia los patrimonios autónomos, sin contar con la viabilidad previa de la Oficina Asesora de Planeación."

1. *Sobre las competencias en la expedición del acto administrativo. La afirmación contenida en la observación, según la cual "la Oficina Asesora Jurídica expidió 7 resoluciones condicionadas", no se ajusta a la distribución de competencias establecida en los procedimientos internos. Conforme al Procedimiento GJ-PR-012 "Expedición, Publicación y Archivo de Actos Administrativos Generales y Particulares", la Oficina Asesora Jurídica no expide actos administrativos; su competencia se limita a la revisión jurídica de la propuesta (Actividad 4). La elaboración del proyecto del acto administrativo corresponde al área técnica (Director Técnico o Coordinador del Grupo de Contratos, según corresponda – Actividad 8 del Procedimiento GR-PR-033), y la firma del acto corresponde a la Secretaria General, Ministro o Viceministro (Actividad 10 del Procedimiento GR-PR033 y Actividad 13 del Procedimiento GJ-PR-012). En consecuencia, las siete resoluciones referenciadas fueron elaboradas por las áreas técnicas competentes, revisadas jurídicamente por la Oficina Asesora Jurídica y suscritas por la Secretaria General del Ministerio.*

2. *Sobre el cumplimiento del requisito de viabilidad previa de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial. El numeral 4.3 del Procedimiento GJ-PR-012 establece como requisito procedimental que los actos administrativos relacionados con ejecución presupuestal cuenten con concepto previo de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial:*

"2. Los actos administrativos relacionados con ejecución presupuestal, esto es, la transferencia de recursos, deben contar con el concepto de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial, que aborde los aspectos relacionados con el origen de los recursos, a partir de los proyectos de inversión y los programas presupuestales, mitigando así riesgos de cambios de destinación de los recursos, como requisito previo a su evaluación jurídica."

En consonancia con lo anterior, el Procedimiento GR-PR-033 "Transferencia de Recursos a Patrimonios Autónomos" (V1) asigna a la Oficina Asesora de Planeación Sectorial la competencia para emitir la viabilidad de las transferencias (Actividad 6), una vez aprobado el plan correspondiente por el Comité Interno de Transferencias a Patrimonios Autónomos (Actividad 5). Este requisito fue cumplido en el caso de las siete resoluciones observadas, conforme a la siguiente secuencia documental:

(i) El 27 de junio de 2024 se realizó la sesión extraordinaria del Comité Interno de Transferencias a Patrimonios Autónomos, en la cual se aprobó el plan de transferencias respectivo (Actividad 5 del Procedimiento GR-PR-033);

(ii) El mismo 27 de junio de 2024 la Oficina Asesora de Planeación Sectorial emitió los memorandos OAPS-2024-000126 y OAPS-2024-000127 (el segundo constituyó alcance del primero), por medio de los cuales se otorgó la viabilidad de las transferencias; y

(iii) El 28 de junio de 2024, surtidas las anteriores etapas, se suscribieron las resoluciones condicionadas relacionadas en la Tabla 1 del informe preliminar. La viabilidad fue emitida de forma general atendiendo a la coyuntura presupuestal extraordinaria derivada del proceso de reducción del Presupuesto General de la Nación requerido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la necesidad de actualizar oportunamente la información en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

3. *Sobre los memorandos relacionados en la Tabla 2 del informe preliminar. Los memorandos OAPS-2024-000136 (Expedido el 22/07/2024), OAPS-2024-000137 (Expedido el 24/07/2024), OAPS-2024-000138 (Expedido el 24/07/2024), OAPS2024-000140 (Expedido el 26/07/2024) y OAPS-2024-000145 (Expedido el 08/08/2024) no constituyen la viabilidad previa requerida por los procedimientos GJ-PR-012 y GR-PR-033. Estos documentos fueron expedidos con posterioridad a la suscripción de las resoluciones, con el propósito de individualizar el control y seguimiento de cada una de las transferencias previamente aprobadas por el Comité Interno; identificar estos memorandos como la viabilidad previa parte, en consecuencia, de asignarles una finalidad distinta a la prevista. La oportunidad de su emisión posterior a la expedición de las resoluciones obedeció a la coyuntura que se presentó y al carácter extraordinario del proceso de reducción presupuestal requerido por el Ministerio de Hacienda y Crédito y ante la necesidad de acatar la solicitud de enviar la información y actualizar en el sistema de información SIIF Nación el día 27 de junio de 2024.*

4. *Sobre la articulación entre dependencias y la calificación disciplinaria. La secuencia documental antes expuesta evidencia una articulación efectiva entre la Oficina Asesora de Planeación Sectorial y la Oficina Asesora Jurídica, así como el cumplimiento integral de las actividades 5, 6, 8, 9 y 10 del Procedimiento GR-PR033 y del numeral 4.3 del Procedimiento GJ-PR-012.*

En conclusión, desde el Ministerio se solicita al equipo auditor de la CGR desestimar la presente observación a partir de lo siguiente:

- *La citada observación parte de una premisa fáctica incorrecta sobre la responsabilidad en la expedición de los actos administrativos, ya que no se realiza una asignación adecuada de roles y responsabilidades de las dependencias frente a los procedimientos vigentes.*

- *La citada observación parte de una premisa fáctica incorrecta sobre el cumplimiento de requisitos previos, ya que con los memorandos OAPS-2024-000126 y OAPS-2024-000127 se expidieron como viabilidad previa o concomitante formal sobre las reducciones realizadas, y de forma previa a la emisión de las relacionadas resoluciones.*

- *Vale precisar que los memorandos relacionados para julio y agosto no eran la viabilidad inicial, sino documentos posteriores de individualización o seguimiento que se habían comprometido previamente, pero no constituyen por sí mismos el concepto previo de forma extemporánea.*
- *Considerando lo anterior, no hay incumplimiento del procedimiento ni soporte para incidencia disciplinaria.*

Como soporte de la presente respuesta se remiten como adjuntos la copia de los memorandos OAPS-2024-000126 y OAPS-2024-000127 del 27 y 28 de junio de 2024 respectivamente, que soportan las apreciaciones realizadas en este escrito. (…)"

Análisis de la respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta dada por el MinCIT con sus anexos con sigedoc 2026ER0114788 del 15/05/2026, la observación se mantiene, teniendo en cuenta lo siguiente:

El 16/03/2026 mediante sigedoc 2026EE0055113, la CGR solicito información referente a las resoluciones condicionadas de la muestra así:

*"(…) **Transferencia de recursos a los patrimonios.** 11. Visto bueno o viabilidad de la OAPS para la transferencia a Patrimonios relacionada con las resoluciones del anexo 1 (…)".*

El 19/03/2026 mediante Radicación relacionada 1-2026-009079 el MinCIT emitió respuesta a la solicitud así:

*"(…) **11. Visto bueno o viabilidad de la OAPS para la transferencia a Patrimonios relacionada con las resoluciones del anexo 1. Respuesta**: Adjunto se envían los soportes a las preguntas 10 y 11. (…)".*

De acuerdo con lo anterior, la solicitud efectuada por la CGR estuvo orientada a verificar el visto bueno o concepto de viabilidad emitido por la OAPS, requisito expresamente establecido en los reglamentos internos de la entidad para la elaboración de las resoluciones mediante las cuales se transfieren recursos a los Patrimonios Autónomos, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.4 *"Documentación requerida para elaboración de la resolución"* del ***"Procedimiento de Transferencia de Recursos a Patrimonios Autónomos, Código GR-PR-033, Versión No. 01***

del 06 de mayo de 2024", el cual señala como requisito la *"Aprobación del Comité Técnico de Transferencias a los patrimonios y viabilidad de la OAPS (…)".* Información que fue aportada por la entidad y validada por la CGR de la siguiente manera:

Fecha expedición acto administrativo	Fecha expedición memorando viabilidad	Patrimonio	Concepto OAPS memorando a Direciones	Valor
Resolución 0498 de 2024 (Modificada por la Res 811 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000138 24 de julio de 2024	Colombia Productiva	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DPYC-2024-000242, de fecha 09 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones .....*	340.000.000
Resolución 0508 de 2024 (Modificada por la Res 810 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000136 22 de julio de 2024	Colombia Productiva	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DPYC-2024-000242, de fecha 09 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones .....*	22.755.331.754
Resolución 369 de 2024 (modificada por la Res 825 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000145 del 8 de agosto de 2024	Colombia Productiva	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DMP-2024-000113, de fecha 19 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones ....*	2.383.464.268
Resolución 502 de 2024 (modificada por la Res. 0808 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000137 del 24 de julio de 2024	Colombia Productiva	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DDR-2024-0000110, de fecha 03 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones ....*	4.120.000.000
Resolución 248 de 2024 (modificada por la Res 814 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000140 del 26 julio de 2024	INNpulsa	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DMP-2024-000113, de fecha 19 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno a los siguientes ajustes ....*	5.909.982.071
Resolución 623 de 2024 (modificada por la Res 817 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000147 del 9 de agosto de 2024	INNpulsa	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DMP-2024-000113, de fecha 19 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones .....*	600.000.000
Resolución 340 de 2024 (modificada por la Res 822 del 28/06/2024)	OAPS-2024-000144 del 8 de agosto de 2024	INNpulsa	*Revisada la solicitud realizada por medio del memorando DMP-2024-000113, de fecha 19 de julio, y con base en la justificación remitida, esta oficina da visto bueno en las siguientes condiciones .....*	6.800.000.000

Fuente: MinCIT, elaborado CGR.

La respuesta presentada por el MinCIT permite establecer la existencia de los memorandos OAPS-2024-000126 del 27 de junio de 2024 y OAPS-2024-000127 del 28 de junio de 2024, documentos que no habían sido aportados durante el desarrollo inicial de la auditoría y que corresponden a la validación general del proceso de reducción presupuestal derivado de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No obstante, del análisis de su contenido no se evidencia una evaluación individual de cada una de las transferencias posteriormente modificadas mediante las resoluciones objeto de observación, ni la verificación específica de los aspectos técnicos, financieros y programáticos asociados a cada patrimonio autónomo.

En tal sentido, si bien la entidad acreditó la existencia de una validación previa de carácter general, no demostró el cumplimiento del requisito de viabilidad individual previsto en el Procedimiento GR-PR-033, cuyo propósito es soportar técnicamente las decisiones relacionadas con cada transferencia objeto de modificación y verificar su coherencia con la planeación

institucional, los recursos involucrados y los resultados esperados. Por esta razón, los argumentos expuestos no desvirtúan el hecho observado y se mantienen las debilidades identificadas en la aplicación del procedimiento interno.

Bajo esta perspectiva, las modificaciones y ajustes a las transferencias deben contar con la validación previa de la Oficina Asesora de Planeación Sectorial, en su condición de dependencia responsable de verificar la consistencia de las operaciones propuestas frente a los instrumentos de planeación institucional y los objetivos que sustentan la asignación de los recursos. La ausencia de evidencia que permita acreditar dicha evaluación individual limita la trazabilidad de las decisiones adoptadas y el cumplimiento de los controles previstos para este tipo de actuaciones.

Por lo anterior, el trámite de las resoluciones observadas debía estar precedido por la viabilidad específica correspondiente a cada transferencia objeto de modificación, de manera que la continuidad del procedimiento administrativo contara con el soporte técnico exigido por la reglamentación interna del MinCIT.

Hallazgo nro. 14 – Actas de reunión en resoluciones condicionadas (COH_2734_2026)

Resolución nro. 248 del 06 de marzo de 2024 *"Por la cual se ordena una transferencia"*, expedida por el MinCIT.

"Considerando

(…) Que para la ejecución de las actividades pactadas se deberá contar con la validación del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, en cabeza del Director técnico de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a quien delegue, de la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociada a la implementación de la misma. Las decisiones frente a estos aspectos se harán constar en Actas de Reunión (…).

Resolución nro. 814 del 28 de junio de 2024 *"Por el cual se modifica la transferencia ordenada mediante resolución nro. 248 del 06 de marzo de 2024"*

"(…) Artículo Cuarto: Modificar las metas asociadas a los indicadores del proyecto de inversión que financia la Resolución No. 0248 del 06 de marzo de 2024 en proporción a los recursos reducidos y demás instrumentos de planeación que se vean afectados o reducidos en su cumplimiento (…)".

Resolución nro. 369 del 04 de abril de 2024 *"Por la cual se ordena una transferencia",* expedida por el MinCIT.

"Considerando

(…) Que para la ejecución de las actividades pactadas se deberá contar con la validación del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, en cabeza del Director técnico de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a quien delegue, de la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociada a la implementación de la misma. Las decisiones frente a estos aspectos se harán constar en Actas de Reunión (…).

Resolución nro. 825 del 28 de junio de 2024 *"Por el cual se modifica la transferencia ordenada mediante resolución No. 369 del 04 de abril de 2024",* expedida por el MinCIT.

"(…) Artículo Cuarto: Modificar las metas asociadas a los indicadores del proyecto de inversión que financia la Resolución No. 369 del 04 de abril de 2024 en proporción a los recursos reducidos y demás instrumentos de planeación que se vean afectados o reducidos en su cumplimiento (…)".

El MinCIT no aportó las actas de reunión ni documentos equivalentes que soportaran la validación y formalización de las modificaciones (reducción) realizadas a los recursos transferidos a los patrimonios autónomos iNNpulsa y Colombia Productiva mediante las Resoluciones nro. 814 y nro. 825 del 28 de junio de 2024, así como de los ajustes efectuados sobre las unidades de medida, indicadores, ruta metodológica y demás instrumentos de planeación afectados por la reducción de recursos.

Mediante las Resoluciones nro. 248 del 06 de marzo de 2024 por valor de $11.575.371.996 y nro. 369 del 04 de abril de 2024 por valor de $3.883.464.268, el MinCIT ordenó la transferencia de recursos a los patrimonios autónomos iNNpulsa y Colombia Productiva, respectivamente. En dichos actos administrativos se estableció que, para la ejecución de las actividades financiadas, debía contarse con la validación del Viceministerio de Desarrollo Empresarial respecto de la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociada a su implementación, precisando además que las decisiones adoptadas debían constar en actas de reunión.

Posteriormente, mediante las Resoluciones nro. 814 por valor de $5.909.982.071 y nro. 825 por valor de $2.383.464.268, ambas del 28 de junio de 2024, el MinCIT redujo los valores inicialmente transferidos y dispuso ajustes sobre las unidades de medida asociadas a los indicadores de los proyectos de inversión, así como sobre los demás instrumentos de planeación afectados por la reducción de recursos.

No obstante, una vez solicitados los soportes relacionados con la validación y formalización de dichos ajustes, el MinCIT no aportó actas de reunión ni otros documentos que evidenciaran la formalización de las modificaciones efectuadas conforme a los nuevos valores aprobados, pese a tratarse de aspectos expresamente previstos en los actos administrativos que regulaban la ejecución de los recursos transferidos.

La situación descrita obedeció a debilidades en los mecanismos seguimiento y control implementados por el MinCIT y los patrimonios autónomos para garantizar la adecuada formalización y trazabilidad de las modificaciones efectuadas sobre los instrumentos técnicos y financieros asociados a la ejecución de los recursos transferidos, así como a la falta de gestión documental que permitiera soportar la validación de los ajustes derivados de las modificaciones presupuestales.

La falta de soportes que acrediten la validación y formalización de los ajustes efectuados sobre los recursos transferidos y los instrumentos de planeación asociados limita la trazabilidad de las decisiones adoptadas, dificulta la verificación de su consistencia frente a las condiciones inicialmente definidas para la ejecución de los recursos públicos y evidencia debilidades en la aplicación de los mecanismos establecidos para documentar y respaldar las actuaciones relacionadas con el seguimiento y control de los recursos transferidos a los patrimonios autónomos.

Respuesta de la Entidad

La observación se comunicó al Patrimonio Autónomo INNpulsa y al MinCIT, sin embargo, en oficio con sigedoc 2026ER0114788 del 15/05/2026, únicamente el MinCIT dió respuesta, en los siguientes términos:

"(…) 1. Antecedentes

Mediante la Resolución No. 248 del 06 de marzo de 2024, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante, "MinCIT" o "el Ministerio") ordenó la transferencia de recursos por valor de ONCE MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($11.575.371.996) al patrimonio autónomo iNNpulsa Colombia. De igual manera, mediante la Resolución No. 369 del 04 de abril de 2024, el Ministerio ordenó la transferencia de recursos por valor de TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS M/CTE ($3.883.464.268) al patrimonio autónomo Colombia Productiva.

En la parte considerativa de los citados actos administrativos se previó que, para la ejecución de las actividades pactadas, debía contarse con la validación del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, en cabeza del Director (a) de MiPymes o a quien este delegara, respecto de la ruta metodológica, los indicadores específicos y la estructura de costos asociada a su implementación, precisando que las decisiones adoptadas sobre tales aspectos constarían en actas de reunión.

Posteriormente, mediante las Resoluciones No. 814 y 825, ambas del 28 de junio de 2024, el Ministerio modificó los valores inicialmente transferidos, reduciéndolos a $5.909.982.071 y $2.383.464.268 respectivamente, y dispuso en su artículo cuarto que las metas asociadas a los indicadores de los proyectos de inversión se ajustarían "en proporción a los recursos reducidos". Dicha reducción obedeció directamente al aplazamiento del Presupuesto General de la Nación ordenado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Decreto 0766 del 20 de junio de 2024, instrumento de carácter vinculante para esta cartera ministerial.

El equipo auditor observa que el Ministerio no aportó actas de reunión que soporten la validación y formalización de las modificaciones introducidas por las Resoluciones No. 814 y 825 de 2024 sobre las metas, indicadores, ruta metodológica y estructura de costos, atribuyendo dicha situación a debilidades en seguimiento, control y gestión documental, y derivando de ello una presunta incidencia disciplinaria.

Con el debido respeto, el Ministerio se permite formular las siguientes precisiones técnicas, las cuales se considera aportan elementos relevantes para la valoración integral de los supuestos fácticos y de la calificación planteada por el equipo auditor.

2. Sobre la naturaleza de las modificaciones presupuestales.

Las Resoluciones No. 814 y 825 del 28 de junio de 2024 no son actos derivados de una decisión técnica discrecional del MinCIT que ameritara una nueva validación por parte del Viceministerio de Desarrollo Empresarial. Por el contrario, constituyen actos administrativos de cumplimiento del aplazamiento presupuestal ordenado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Decreto 0766 del 20 de junio de 2024, instrumento de superior jerarquía que vinculaba al

Ministerio en virtud del principio de legalidad presupuestal consagrado en el artículo 345 de la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Conviene precisar, en primer lugar, el alcance temporal y material de la cláusula condicionante contenida en las Resoluciones No. 248 y 369 de 2024. Conforme a su tenor literal, dicha cláusula opera sobre la "ejecución de las actividades pactadas": esto es, sobre la validación técnica previa al inicio de la ejecución de los recursos transferidos, una vez expedida la resolución de transferencia. Las actas de reunión a que se refiere la cláusula versan, por tanto, sobre la validación de tres elementos técnicos específicos —(i) la ruta metodológica, (ii) los indicadores específicos y (iii) la estructura de costos asociada a la implementación—, todos ellos previos a la ejecución, y no sobre los ajustes de la magnitud presupuestal ordenados con posterioridad por una autoridad externa.

Dicha validación técnica inicial sí se surtió oportunamente y se encuentra formalizada en las actas que se aportan como Anexo 2 al presente escrito (Acta de Reunión Resolución 0248 de 2024; Acta Resolución 0369 de 2024 — EnCadena; y Acta Resolución 0369 de 2024 — Evaluación de Impacto Plazos Justos CE). En consecuencia, la cláusula condicionante se cumplió en sus términos respecto del objeto que efectivamente regulaba.

Las Resoluciones No. 814 y 825 de 2024 no redefinieron ninguno de los tres elementos técnicos antes mencionados. Lo ordenado en su artículo cuarto es un ajuste estrictamente proporcional de las metas, expresamente previsto y autorregulado por el mismo acto administrativo: las metas se modifican "en proporción a los recursos reducidos". Se trata, por tanto, de una operación reglada que no demanda una nueva validación metodológica, pues ni la ruta metodológica, ni los indicadores, ni la estructura de costos fueron objeto de redefinición; únicamente se escaló proporcionalmente la magnitud de los recursos y, consecuentemente, de las metas.

3. Sobre la suficiencia probatoria de los soportes documentales.

De manera principal, el Ministerio se permite destacar que las actas exigidas por la cláusula condicionante de las Resoluciones No. 248 y 369 de 2024 sí existen y se aportan como Anexo 2, lo cual constituye un elemento de juicio relevante para la valoración integral de la condición observada por el equipo auditor.

Adicionalmente, y con el fin de acreditar la trazabilidad de los ajustes derivados de la reducción presupuestal del 28 de junio de 2024, el Ministerio cuenta con procedimientos formales, como se ha indicado previamente, para el seguimiento a las transferencias realizadas a patrimonios autónomos, así como con sistemas de información institucional en los que reposan los soportes técnicos y financieros de la ejecución. La existencia de oficios y comunicaciones oficiales que documentan los ajustes evidencia el funcionamiento de estos mecanismos y que cumplen la misma función de constancia y trazabilidad que las actas.

4. Sobre los mecanismos de seguimiento, control y gestión documental aplicados.

Respecto de la consideración del equipo auditor sobre eventuales "debilidades en los mecanismos de seguimiento y control" y "falta de gestión documental", este Ministerio se permite informar lo siguiente:

El Ministerio cuenta con procedimientos formales y vigentes para el seguimiento a las transferencias realizadas a patrimonios autónomos. En particular, las modificaciones objeto de la

observación se tramitaron en estricto cumplimiento del procedimiento institucional GR-PR-033 "Transferencia de Recursos a Patrimonios Autónomos V1". Concretamente:

I) Las modificaciones a las Resoluciones No. 248 y 369 de 2024 fueron presentadas y aprobadas en sesión del Comité Interno de Transferencias, mediante el Formato para la Presentación de transferencias a realizar a los patrimonios autónomos, instrumento institucional formal previsto en el procedimiento.

II) Como resultado de la aprobación por dicho Comité, la Oficina Asesora de Planeación Sectorial emitió el memorando de viabilidad correspondiente, identificado con la referencia OAPS-2024-000126 "Modificación de transferencias 2024 — Comité Interno de Transferencias", con base en el cual se proyectaron las resoluciones de modificación.

III) Las resoluciones modificatorias fueron sometidas a revisión por parte de la Oficina Asesora Jurídica y finalmente expedidas con la firma de la Secretaría General del Ministerio, conforme al procedimiento institucionalmente establecido.

Lo anterior pone de presente que el Ministerio cuenta con mecanismos de seguimiento, control y gestión documental plenamente operativos, los cuales fueron aplicados rigurosamente en el trámite de las modificaciones examinadas. Los elementos antes expuestos sugieren, con el debido respeto, que la finalidad de la cláusula condicionante puede considerarse igualmente satisfecha con las actas existentes (Anexo 2) y con los demás soportes institucionales que documentan la integralidad del trámite.

5. Consideraciones técnicas en relación con la calificación de incidencia disciplinaria.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reconoce la importancia de la labor de control fiscal que adelanta el equipo auditor y, en el marco del principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, se permite poner respetuosamente a su consideración algunos elementos técnicos vinculados al marco normativo disciplinario (Ley 1952 de 2019), los cuales podrían resultar útiles para la valoración integral del asunto a la luz de las precisiones expuestas en las secciones anteriores.

I) En cuanto al sujeto disciplinable: el régimen disciplinario consagra la responsabilidad disciplinaria como personal e individual.

II) En cuanto a la tipicidad y al deber funcional involucrado: el Ministerio se permite informar que, en el supuesto fáctico bajo examen, el procedimiento institucional GR-PR-033 fue aplicado en todas sus etapas, conforme se detalló en la Sección 4. Esta circunstancia se pone a consideración del equipo auditor para los efectos del análisis correspondiente.

III) En cuanto a la ilicitud sustancial (artículo 9 de la Ley 1952 de 2019): El Ministerio se permite informar al equipo auditor que los recursos transferidos fueron ejecutados conforme a los nuevos topes aprobados, los proyectos siguieron su curso, y los objetivos misionales asociados se cumplieron sin afectación material al patrimonio público, todo lo cual se pone a su consideración para la valoración de este elemento.

IV) En cuanto a la culpabilidad: el Ministerio destaca, en un ánimo constructivo, que la actuación se enmarcó en el cumplimiento de una orden externa de superior jerarquía (Decreto 0766 de

2024, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público), tramitada a través del procedimiento institucional GR-PR-033, con aprobación del Comité Interno de Transferencias y memorando de viabilidad OAPS-2024-000126.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Ministerio respetuosamente pone a disposición del equipo auditor los elementos técnicos antes expuestos, en el entendido de que la calificación final corresponde a dicho equipo en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

7. Solicitud.

Con fundamento en los argumentos expuestos y en las pruebas aportadas, y en un ánimo de colaboración armónica con el equipo auditor, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respetuosamente solicita:

***Primero (pretensión principal).** Se sirva DESVIRTUAR la observación COH_2734_2026-1-AU-CU, en consideración a que:*

(i) Las actas exigidas por la cláusula condicionante de las Resoluciones No. 248 y 369 de 2024 sí existen y se aportan como Anexo 2; y

(ii) Las modificaciones introducidas por las Resoluciones No. 814 y 825 de 2024 obedecieron al cumplimiento del aplazamiento del PGN ordenado por el Decreto 0766 de 2024, y se tramitaron conforme al procedimiento institucional GR-PR-033, con aprobación del Comité Interno de Transferencias y memorando de viabilidad OAPS-2024-000126.

***Segundo (subsidiaria de la primera).** En caso de mantenerse total o parcialmente la observación, se sirva revalorar el alcance de la incidencia disciplinaria a la luz de los elementos técnicos puestos a su consideración en la Sección 5 del presente escrito, vinculados al marco del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021).*(…)"

Análisis de la respuesta

Una vez revisada y analizada la respuesta del MinCIT y sus soportes, la observación se mantiene, teniendo en cuenta que las Resoluciones Nos. 814 y 825 de 2024 establecieron la obligación de ajustar las metas e instrumentos de planeación "en proporción a los recursos reducidos", lo que implicaba la formalización y trazabilidad de dichas modificaciones.

Si bien la entidad señala que las actas existentes corresponden a la validación inicial y que las reducciones obedecieron al Decreto 0766 de 2024, no se formalizaron los ajustes derivados de la reducción presupuestal sobre metas, indicadores, ruta metodológica y estructura de costos.

En consecuencia, los soportes aportados evidencian el trámite de modificación presupuestal, pero no sustituyen los mecanismos formales requeridos para documentar y aprobar los ajustes a los instrumentos de planeación.

Por lo anterior, se mantiene lo observado frente a debilidades en los mecanismos de seguimiento, control y gestión documental, al no garantizarse la adecuada formalización y trazabilidad de las modificaciones efectuadas, pero se retira la incidencia disciplinaria.

Hallazgo nro. 15 - Actas Comité interno de transferencias (COH_3741_2026).

Resolución nro. 0218 del 20 de febrero de 2023, *"Por la cual se crea y organiza el Comité técnico interno de planeación y seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo",* expedida por el MinCIT.

"CONSIDERANDO

(…) Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la ejecución de sus políticas cuenta con patrimonios autónomos creados por la ley, que constituyen el vehículo ejecutor de las diferentes iniciativas e instrumentos de la política, así mismo generan un mecanismo ágil para lograr mayor efectividad en la ejecución de los recursos públicos y cumplimiento de las metas del Sector.

Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejerce la planeación, seguimiento y control del avance y cumplimiento de las metas establecidas y los recursos apropiados en cada vigencia para la implementación de las políticas públicas a su cargo, por lo cual, requiere establecer mecanismos ágiles que permitan generar mayor articulación entre los diferentes actores, coherencia entre la planeación y ejecución de los recursos, solidez técnica en la planeación de actividades e instrumentos de intervención y oportunidad en la ejecución presupuestal.

Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuenta con un procedimiento para la transferencia de recursos a patrimonios autónomos, que establece entre otras herramientas, un plan de transferencias de los recursos a los patrimonios autónomos para la definición de los planes, programas, proyectos e instrumentos que requiere para la materialización de la política y el cumplimiento de las metas del Sector a través de las transferencias de recursos que realiza a los Patrimonios Autónomos.

Que es necesario generar una instancia que fortalezca la articulación en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y permita la revisión y aprobación técnica de los planes, programas, proyectos e instrumentos que se establezcan para la ejecución de la política pública en cada vigencia.

*Que dicha instancia se prevé como un Comité Técnico Interno que analice y evalúe la pertinencia de los planes, programas, proyectos e instrumentos a ser ejecutados a través de los patrimonios autónomos y los, recursos asociados, así como para impartir **aprobación del plan de transferencias** de recursos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para luego ser informado en lo pertinente a la Junta Asesora o Comité Directivo de cada uno de los Patrimonios Autónomos, actualmente: Procolombia, Colombia Productiva, iNNpulsa Colombia y Fontur.*

*(…) **ARTÍCULO 2.** Funciones del Comité interno de planeación y seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Comité interno de transferencias PA tendrá las siguientes funciones:*

(…) 6. Aprobar el Plan de Transferencias de Recursos a cada Patrimonio Autónomo que consolide la Oficina Asesora de Planeación Sectorial antes del inicio de cada vigencia fiscal, de tal suerte que sirva como insumo para que la Junta Asesora o Comité Directivo del respectivo Patrimonio Autónomo pueda decidir sobre la aprobación del presupuesto de la vigencia.

7. Aprobar las transferencias de recursos que de forma adicional deban realizarse durante la respectiva vigencia fiscal. Éstas, igualmente, deberán cumplir con el procedimiento establecido para las transferencias a los patrimonios autónomos.

8. Aprobar las modificaciones a las transferencias de recursos que hayan sido definidas para la respectiva vigencia fiscal.

***ARTÍCULO 4.** Funciones de la secretaria técnica del Comité interno de transferencias PA. La secretaria técnica tendrá las siguientes funciones:*

*(…) 6. **Elaborar, tramitar y socializar las actas del Comité Interno de Transferencias PA.***

*7. Llevar el registro de las decisiones, **el archivo de las actas** y de la documentación relacionada con las actividades del Comité.*

***ARTÍCULO 5.** Sesiones. Comité interno de transferencias PA sesionará de la siguiente manera:*

(…) 2. Las sesiones podrán ser de manera presencial o virtual. En el caso que la sesión sea virtual las decisiones quedarán por escrito vía correo electrónico o por cualquier otro medio adecuado para que todos los participantes expresen el sentido de su decisión.

***ARTÍCULO 6.** Actas. El desarrollo de la sesión y el contenido de las decisiones adoptadas por los miembros del Comité Interno de Transferencias PA quedarán registrados en acta física que será suscrita por el presidente y el secretario técnico del Comité.*

Procedimiento de Transferencias de recursos a Patrimonios Autónomos, código GR-PR-033, versión nro. 01, vigencia a partir del 22 de mayo de 2024.

"1. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO. Efectuar la planeación, el proceso de transferencia y seguimiento a realizar a los Patrimonios Autónomos para cada vigencia, en el marco del cumplimiento de los objetivos misionales del Ministerio para desarrollar los programas e instrumentos que permiten la implementación de las políticas.

2. ALCANCE

Inicia con la definición de las transferencias, continua con la gestión de recursos y finaliza con el seguimiento a la ejecución de los recursos del Patrimonio Autónomo. (...)

4. GENERALIDADES

*(…) 4.3 Es importante tener en cuenta que la proyección del plan de transferencias y su **aprobación** se realiza de manera anticipada, en el semestre inmediatamente anterior a la vigencia en la que se ejecutan las transferencias.*

4.4 Documentación requerida para elaboración de la resolución.

Presentar la justificación técnica financiera de la(s) transferencia(s) que contenga como mínimo: Objeto, alcance, Marco Normativo, descripción de la necesidad, idoneidad del Patrimonio, productos, metas e indicadores y origen de los recursos. Como anexos debe incluirse:

- *CDP*
- *Aprobación del Comité Técnico de Transferencias a los patrimonios y viabilidad de la OAPS (...)*

Se evidenció que el MinCIT no cuenta con las actas de las sesiones adelantadas por el Comité Técnico Interno de Planeación y Seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios Autónomos, creado mediante Resolución nro. 0218 del 20 de febrero de 2023.

Revisada la información suministrada por el MinCIT relacionada con el soporte documental del Comité Interno de Transferencias Patrimonios Autónomos, se evidenció la ausencia de actas de las sesiones realizadas por dicho Comité, pese a que la citada resolución establece expresamente la obligación de elaborar, tramitar, socializar y archivar las actas de las sesiones, así como llevar el registro de las decisiones adoptadas, tales como aprobación de planes de transferencias, transferencias adicionales y modificaciones presupuestales realizadas a los Patrimonios Autónomos.

Lo anterior, es relevante puesto que el Comité tiene dentro de sus funciones analizar, revisar y aprobar los planes, programas, proyectos, instrumentos y transferencias de recursos a los patrimonios autónomos del MinCIT, así como efectuar seguimiento a la ejecución del plan de transferencias, decisiones que, de conformidad con el artículo 6 de la Resolución nro. 0218 de 2023, deben quedar registradas en actas físicas suscritas por el presidente y el secretario técnico del Comité.

Esta situación se deriva por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento de gestión documental implementados por el MinCIT frente al cumplimiento de los actos administrativos emitidos, así como del funcionamiento y archivo documental del Comité Interno de Transferencias Patrimonios Autónomos, respecto del registro, trazabilidad y conservación documental de las decisiones adoptadas por dicha instancia.

La situación descrita genera riesgos sobre la trazabilidad, transparencia y control de las decisiones relacionadas con la aprobación, modificación y seguimiento de las transferencias de recursos a los Patrimonios Autónomos del MinCIT, limitando la verificación de las actuaciones adelantadas por el Comité y afecta la disponibilidad de un documento que incluya el compilado de todas las decisiones. Se debe tener en cuenta que este comité se conformó como una instancia que le permita al MinCIT ejercer la planeación, seguimiento y control del avance y cumplimiento de las metas establecidas y los recursos apropiados en cada vigencia para la implementación de las políticas públicas a su cargo a través de los Patrimonios Autónomos que le permita articular los diferentes actores, coherencia entre la planeación y ejecución de los recursos, solidez técnica en la planeación de actividades e instrumentos de intervención y oportunidad en la ejecución presupuestal[29], además porque desde su creación no se han generado actas de dicho comité.

[29] Considerando Resolución 0218 de 2023.

Respuesta de la entidad

Se recibe respuesta del MinCIT en radicado 2026ER0121169 del 26 de mayo de 2026.

"(…) En atención a la comunicación de observaciones de la referencia, mediante la cual la Contraloría General de la República (en adelante, CGR) comunicó la Observación N.° 14 derivada de la Auditoría de Cumplimiento a la Estrategia de Reindustrialización 2022-2026, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante, MinCIT) presenta, dentro del término establecido y de manera respetuosa, los argumentos, aclaraciones y soportes documentales que permiten desvirtuar la observación comunicada, incluida su connotación disciplinaria, conforme se desarrolla a continuación.

1. Sobre el contenido de la observación comunicada

La CGR plantea, con fundamento en la Resolución 0218 del 20 de febrero de 2023, el Manual para la supervisión de los patrimonios autónomos del MinCIT (Resolución 2294 de 2019) y el Procedimiento GR-PR-033 versión 01 del 22 de mayo de 2024, que:

"(…) el MinCIT no cuenta con las actas de las sesiones adelantadas por el Comité Técnico Interno de Planeación y Seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios Autónomos, creado mediante Resolución nro. 0218 del 20 de febrero de 2023 (…). La situación descrita genera riesgos sobre la trazabilidad, transparencia y control de las decisiones (…). Se determina como incidencia disciplinaria (…)."

Sobre el particular, este Ministerio se permite exponer los siguientes argumentos y aportar los soportes pertinentes, los cuales evidencian que las sesiones del Comité Interno de Transferencias a los Patrimonios Autónomos (en adelante, el Comité) cuentan con un acervo documental completo, suficiente y verificable que da cuenta del desarrollo de cada sesión y de las decisiones adoptadas; que dicho acervo se encuentra estructurado conforme al esquema documental definido por la propia Resolución 0218 de 2023 en armonía con el Procedimiento GR-PR-033; y que no se configuran los elementos típicos de la presunta falta disciplinaria endilgada.

2. Existencia y suficiencia del acervo documental del Comité Interno de Transferencias

Frente a la afirmación según la cual el MinCIT "no cuenta con las actas" del Comité, se precisa que las sesiones del Comité de Transferencias a los Patrimonios Autónomos cuentan con un conjunto integrado de soportes documentales que evidencian su desarrollo, los participantes, las deliberaciones surtidas, los análisis efectuados y las decisiones adoptadas. Muestra de estos soportes fueron entregados oportunamente a la CGR como respuesta a las pruebas de recorrido y a los requerimientos radicados con consecutivos 2026EE0055113 del 16 de marzo de 2026 y 2026EE0060352 del 20 de marzo de 2026, y comprenden los siguientes instrumentos:

- *Convocatoria y presentación de la sesión: contiene el resumen ejecutivo de las transferencias a analizar, el orden del día, los participantes citados y los soportes técnicos puestos en consideración del Comité.*
- *Fichas técnicas por transferencia: documento técnico principal de análisis del Comité, estructurado conforme a la Resolución 0218 de 2023, que recoge las variables objeto de*

deliberación y aval —alineación estratégica, propósito, información presupuestal, metas, beneficiarios y cobertura territorial—.

- *Correo electrónico de voto y aval: comunicación electrónica firmada y remitida desde el buzón institucional de cada integrante del Comité (Ministro, Viceministros), en la cual se expresa el sentido de la decisión sobre cada transferencia presentada, conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Resolución 0218 de 2023.*
- *Memorando de viabilidad resultado del Comité: dirigido a las direcciones técnicas proponentes, mediante el cual se comunica formalmente la viabilidad de la transferencia, el aval de las variables contenidas en las fichas técnicas y la programación general del giro de recursos. Este documento constituye el cierre formal y verificable de la decisión adoptada.*

Este conjunto documental: convocatoria, ficha técnica, voto por correo electrónico institucional y memorando de viabilidad, conforma una unidad probatoria de cada sesión y permite verificar, con trazabilidad completa: (i) la fecha y los participantes; (ii) las transferencias sometidas a consideración; (iii) los soportes técnicos y financieros analizados; (iv) el sentido de la decisión de cada miembro del Comité; y (v) la formalización del aval. En consecuencia, no se configura una ausencia de soportes, sino la existencia de un esquema documental propio cuya naturaleza y suficiencia se desarrolla en los numerales siguientes.

3. Esquema documental propio del Comité, conforme a la Resolución 0218 de 2023 y al Procedimiento GR-PR-033

Un acta, en su sentido jurídico-administrativo, es el documento que certifica los hechos, asuntos discutidos, acuerdos y decisiones adoptados en una reunión, con la finalidad de dejar un registro verificable que sirva de consulta y soporte. La función esencial del acta es probatoria y de trazabilidad. Para el Comité Interno de Transferencias, esa función probatoria está satisfecha por el esquema documental que la propia Resolución 0218 de 2023 y el Procedimiento GR-PR-033 estructuran, atendiendo a la naturaleza estratégica de esta instancia.

3.1. Naturaleza estratégica del Comité (no técnica-operativa)

El Procedimiento GR-PR-033 inicia con la definición de la propuesta de recursos objeto de transferencia, ejercicio de planeación adelantado por los viceministerios y sus correspondientes direcciones técnicas en atención a los lineamientos estratégicos del Ministro o Ministra. Una vez definidas técnica y presupuestalmente las intervenciones, los viceministros y/o directores las remiten a la Oficina Asesora de Planeación Sectorial – OAPS, conforme a la actividad 2 del citado procedimiento, mediante los documentos técnicos establecidos.

La OAPS verifica que las transferencias se encuentren articuladas con los planes, programas y proyectos, y que cuenten con la justificación requerida. Una vez constatada dicha consistencia, las transferencias son presentadas ante el Comité para su aprobación, en función de su alineación con las líneas estratégicas del Ministerio, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y las demás políticas públicas a cargo.

Este espacio de articulación fue creado para garantizar que el giro de recursos que financia las intervenciones, a través de las cuales se materializa la ejecución de las políticas formuladas por el Ministerio, sea del conocimiento y cuente con el aval de la alta dirección. Por esta razón, no

constituye un escenario para la construcción técnica de dichas intervenciones; su objetivo es formalizar y avalar lo que previamente ha sido discutido y planeado a nivel técnico. Donde esta formalizado el aval?

3.2. Correspondencia entre la naturaleza del Comité y sus soportes documentales

Los soportes del Comité reflejan precisamente el tipo de análisis que allí se adelanta: la ficha técnica consolida las variables estratégicas objeto de deliberación; la presentación recoge el contexto de cada sesión; el voto vía correo electrónico institucional expresa la decisión individual de cada integrante; y el memorando de viabilidad documenta formalmente la decisión adoptada y las variables avaladas, materializando además la función prevista en el numeral 6 del artículo 2 y en el artículo 4 de la Resolución 0218 de 2023.

Este esquema documental, en su conjunto, satisface la finalidad probatoria que el ordenamiento atribuye al acta: deja registro verificable, fechado, identificable y trazable del desarrollo de cada sesión y de las decisiones adoptadas por sus integrantes.

4. Equivalencia funcional del correo electrónico institucional como mecanismo de registro y voto en sesiones virtuales

La propia Resolución 0218 de 2023, en el numeral 2 del artículo 5, dispone:

"Las sesiones podrán ser de manera presencial o virtual. En el caso que la sesión sea virtual las decisiones quedarán por escrito vía correo electrónico o por cualquier otro medio adecuado para que todos los participantes expresen el sentido de su decisión."

Esta disposición reconoce expresamente que, en sesiones virtuales, el correo electrónico institucional es un medio válido para que los integrantes expresen el sentido de su decisión y para que esta quede registrada por escrito. La norma no es una simple regla sobre el mecanismo de votación: instituye un canal documental con plena validez probatoria al interior del propio acto administrativo que organiza el Comité.

Esta lectura es consistente con el principio de equivalencia funcional consagrado en los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999, conforme al cual los mensajes de datos tienen el mismo valor jurídico que los documentos escritos, siempre que la información se conserve en su forma original, sea accesible y permita identificar a su emisor. Los correos electrónicos remitidos desde los buzones institucionales del Ministro y los Viceministros cumplen plenamente con estas condiciones: identifican al emisor, conservan la información de manera íntegra, son accesibles para verificación y se encuentran archivados conforme a las políticas de gestión documental del Ministerio.

En consecuencia, los correos electrónicos institucionales mediante los cuales cada integrante del Comité expresa el sentido de su decisión, leídos en conjunto con la convocatoria, la ficha técnica y el memorando de viabilidad, satisfacen la finalidad probatoria que el artículo 6 de la Resolución 0218 de 2023 atribuye al registro del desarrollo de la sesión y de las decisiones adoptadas. Una interpretación armónica de los artículos 5 y 6 de la misma resolución conduce necesariamente a esta conclusión, en aplicación del principio de unidad normativa: el artículo 5 define el medio en

sesiones virtuales y el artículo 6 establece el deber de dejar registro del desarrollo y las decisiones, deber que en el contexto virtual se cumple a través de los soportes ya descritos.

5. Improcedencia de la aplicación del Manual para la supervisión de los Patrimonios Autónomos (Resolución 2294 de 2019) al Comité Interno de Transferencias

La observación invoca como criterio normativo el numeral 12 del acápite 6.5 "OBLIGACIONES GENERALES" del Manual para la supervisión de los patrimonios autónomos del MinCIT, adoptado mediante Resolución 2294 del 13 de diciembre de 2019, según el cual los supervisores deben:

"Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones."

Con todo respeto, se solicita a la CGR considerar que este criterio no es aplicable al Comité Interno de Transferencias, por las siguientes razones de orden objetivo, subjetivo y temporal:

5.1. Razón subjetiva: el destinatario de la norma es el supervisor designado, no el Comité

El Manual define con precisión su destinatario en sus numerales 1 (Objetivo) y 2 (Alcance):

"[Objetivo] El presente Manual tiene como finalidad definir y especificar las actividades mínimas que deben desarrollar los supervisores para el seguimiento de patrimonios autónomos (…)."

"[Alcance] Este manual deberá ser aplicado por aquellos funcionarios que sean designados para el ejercicio de supervisión de los patrimonios autónomos desde el momento en que se suscriben los contratos y la expedición de los actos administrativos de transferencias de recursos, hasta el recibo a satisfacción y la liquidación de los contratos (en los casos que proceda)."

En concordancia, el numeral 6 del Manual regula la "DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR" y el numeral 6.5 cataloga las "OBLIGACIONES GENERALES" de dicho supervisor. Es dentro de ese catálogo, dirigido al supervisor individualmente designado, donde aparece el numeral 12 invocado por la CGR. El Comité Interno de Transferencias, en cambio, es una instancia colegiada y estratégica de aprobación previa, encabezada por el Ministro o Ministra y los Viceministros (artículo 3 de la Resolución 0218 de 2023), y no ejerce funciones de supervisión sobre contratos de fiducia mercantil ya suscritos.

5.2. Razón objetiva: las actas reguladas por el Manual son las que se generan durante la ejecución contractual

La interpretación sistemática del propio Manual confirma que las "actas" referidas en el numeral 12 son aquellas vinculadas a la ejecución del contrato. Así lo evidencian otros numerales del mismo acápite 6.5:

Numeral 19: "el Supervisor deberá suscribir conjuntamente con el contratista, las actas de iniciación que se requieran (…)".

Numeral 20: "De estas reuniones el supervisor, levantará un acta suscrita por los que en ella intervinieron y la misma deberá contener como mínimo los asuntos discutidos, las decisiones,

acciones y compromisos a ejecutar" —reuniones convocadas por el Grupo de Contratos durante la ejecución—.

Numeral 22: acta de suspensión, elaborada por el Grupo de Contratos en eventos de fuerza mayor o caso fortuito durante la ejecución del contrato.

Numeral 23: acta de recibo final o cumplido a satisfacción, expedida al vencimiento del contrato.

Numeral 24: acta de liquidación, elaborada por el supervisor dentro del mes siguiente a la terminación del contrato.

Como puede observarse, la categoría de "actas" que regula el Manual se circunscribe inequívocamente a la fase de ejecución del contrato de fiducia mercantil, comprendida entre la suscripción del contrato o la expedición del acto administrativo de transferencia y la liquidación. No comprende, en consecuencia, las actuaciones de la instancia colegiada que aprueba el plan de transferencias en una fase previa.

5.3. Razón temporal: el Comité opera en una fase anterior a la regulada por el Manual

La actuación del Comité Interno de Transferencias se produce en el semestre inmediatamente anterior a la vigencia en la que se ejecutan las transferencias (numeral 4.3 del Procedimiento GRPR-033) y tiene por objeto aprobar el plan de transferencias para que sirva de insumo a la Junta Asesora o Comité Directivo del respectivo patrimonio autónomo (numeral 6 del artículo 2 de la Resolución 0218 de 2023). La supervisión a la que se refiere el Manual, por el contrario, inicia con la suscripción del contrato y la expedición del acto administrativo de transferencia (numeral 2 del Manual). Se trata, por tanto, de dos fases secuenciales del ciclo, con regímenes normativos diferenciados.

5.4. Conclusión sobre este criterio

Por las razones expuestas, el criterio invocado del Manual de Supervisión no resulta aplicable al Comité Interno de Transferencias. El régimen documental aplicable a este Comité es, exclusivamente, el contenido en la Resolución 0218 de 2023 y, en lo pertinente, en el Procedimiento GR-PR-033, conforme se ha desarrollado en los numerales 3 y 4 de esta respuesta. Se solicita respetuosamente a la CGR retirar este criterio del sustento fáctico de la observación.

6. Cumplimiento del Procedimiento GR-PR-033

La observación menciona, finalmente, que el Procedimiento GR-PR-033 exige como anexo de la justificación técnica financiera de la transferencia, entre otros, la "Aprobación del Comité Técnico de Transferencias a los patrimonios y viabilidad de la OAPS" (numeral 4.4 del Procedimiento). Sobre este criterio, se precisa que dicha exigencia se materializa, precisamente, en el memorando de viabilidad expedido por la OAPS como resultado del Comité, documento que ha sido remitido como anexo de las resoluciones de transferencia expedidas en la vigencia 2025 y que fue puesto a disposición del equipo auditor. Este memorando contiene de manera expresa la constancia de la aprobación impartida por el Comité y la viabilidad técnica de la OAPS, satisfaciendo así el requerimiento del Procedimiento.

7. Sobre los riesgos invocados y la inexistencia de los elementos típicos de la presunta falta disciplinaria

7.1. Los riesgos invocados por la CGR no se materializan

La CGR afirma que la situación descrita "genera riesgos sobre la trazabilidad, transparencia y control de las decisiones". Conforme se ha demostrado, estos riesgos no se materializan en el caso concreto, por cuanto:

- *Trazabilidad: cada decisión del Comité es trazable a través de la convocatoria, la ficha técnica, el voto por correo electrónico institucional y el memorando de viabilidad. La cadena documental es íntegra y verificable.*

- *Transparencia: muestra de los soportes están a disposición del equipo auditor de la CGR, fueron entregados oportunamente en respuesta a los requerimientos 2026EE0055113 y 2026EE0060352. Se anexan de manera total nuevamente a la presente comunicación para la verificación que estime pertinente la comisión auditora.*

- *Control: cada transferencia aprobada por el Comité se materializó mediante resolución motivada del MinCIT, con sus anexos correspondientes (CDP, justificación técnica financiera, memorando de viabilidad), y es objeto de seguimiento permanente por parte del supervisor de cada patrimonio autónomo, conforme al Manual adoptado por la Resolución 2294 de 2019.*

7.2. No se configuran los elementos típicos de la presunta falta disciplinaria

Conforme al Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021), la configuración de una falta disciplinaria exige la concurrencia de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad. En el caso que nos ocupa, ninguno de estos elementos se acredita:

- *Tipicidad: no se identifica un deber funcional específico incumplido. El deber consagrado en el artículo 6 de la Resolución 0218 de 2023, registrar el desarrollo de la sesión y las decisiones, se ha cumplido sustantivamente mediante el esquema documental descrito, en armonía con el artículo 5 ibidem y con el principio de equivalencia funcional de la Ley 527 de 1999.*

- *Antijuridicidad sustancial: no existe afectación material a la función pública. Las decisiones del Comité se adoptaron de manera transparente, motivada y verificable; los recursos transferidos a los patrimonios autónomos cuentan con justificación técnica, presupuestal y misional; y la totalidad de la actuación es trazable. No se evidencia desviación de recursos, ocultamiento de información, ni perjuicio al interés general.*

- *Culpabilidad: no se acredita dolo ni culpa grave en los integrantes del Comité o en la secretaría técnica. El cumplimiento sustantivo del deber a través del esquema documental propio del Comité responde a una interpretación razonable y armónica de los artículos 5 y 6 de la Resolución 0218 de 2023, y no a una conducta omisiva consciente o negligente.*

- *Sobre este último elemento es relevante destacar que el aval de cada transferencia consta, de manera identificable e indubitable, en la voluntad expresada por cada integrante del Comité a través de su correo institucional. Las decisiones son personales, verificables y atribuibles, atributos que constituyen el núcleo de la finalidad probatoria que el ordenamiento disciplinario protege.*

9. Petición

Con fundamento en los argumentos expuestos y en los soportes documentales que se anexan a la presente comunicación, de manera respetuosa se solicita a la Contraloría General de la República:

- *Primero. Retirar la Observación N.° 14 —COH_3741_2026-1AU-CU—, en tanto se ha acreditado la existencia del acervo documental que soporta, legitima y permite la trazabilidad de los asuntos tratados y las decisiones adoptadas en cada sesión del Comité Interno de Transferencias.*
- *Segundo. En subsidio de la anterior, y en el evento en que la observación se mantenga en sede administrativa, retirar la connotación disciplinaria, por cuanto no se configuran los elementos típicos previstos en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).*
- *Tercero. Tener en cuenta los compromisos de fortalecimiento documental ofrecidos en el numeral 8 de esta respuesta, en el marco del plan de mejoramiento que, en su caso, llegare a suscribirse. (…)"*

Análisis de la respuesta

Una vez revisada la respuesta dada por el MinCIT con sus anexos, la observación se mantiene teniendo en cuenta que si bien es cierto que la entidad argumenta que hay suficiente acervo documental, completo, suficiente y verificable como son (*convocatoria y presentación de la sesión, fichas técnicas por transferencias, correos electrónicos de voto y aval, memorando de viabilidad*) que dan cuenta del desarrollo de cada sesión y de las decisiones adoptadas conforme a lo definido por la Resolución nro. 0218 de 2023 y al procedimiento GR-PR-033.

Se deberá tener en cuenta que, no son aportadas las actas suscritas por el comité de transferencia, las cuales debió elaborar, tramitar y socializar la secretaria técnica como parte de sus funciones establecidas en la Resolución nro. 0218, dichas actas, las cuales deben contener las decisiones adoptadas por los miembros del comité de transferencias, condición que se encuentra en la citada resolución, en su artículo 6 "*Actas. El desarrollo de la sesión y el contenido de las decisiones adoptadas por los miembros del Comité Interno de Transferencias PA quedarán registrados en acta física que será suscrita por el presidente y el secretario técnico del Comité".*

Por otra parte, frente al cumplimiento del procedimiento GR-PR-033, la entidad sostiene que la exigencia relacionada con la *"Aprobación del Comité Técnico de Transferencias a los Patrimonios Autónomos y viabilidad de la OAPS"* (numeral 4.4 del procedimiento) se encuentra satisfecha mediante el memorando de viabilidad expedido por la OAPS como resultado de dicho Comité. No obstante, este argumento no resulta procedente, toda vez que, como se ha señalado previamente, las decisiones y aprobaciones adoptadas por el Comité debieron quedar consignadas en un documento formal (Acta) que permitiera evidenciar de manera expresa su realización y contenido. Lo anterior cobra especial relevancia si se considera que dicha

aprobación constituye un requisito documental previsto en el procedimiento GR-PR-033 para soportar el trámite de transferencia de recursos a los Patrimonios Autónomos y, en consecuencia, la expedición de las resoluciones mediante las cuales se ordenan dichas transferencias.

Por todo lo expuesto, lo observado se mantiene, por cuanto no evidenció el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Resolución nro. 0218 y en el procedimiento GR-PR-033. En ese sentido, el esquema documental descrito y los soportes aportados por la entidad no resultan suficientes para desvirtuar lo observado, ya que, analizados de manera integral, no satisfacen plenamente la finalidad de control, seguimiento y soporte documental prevista en la normativa interna aplicable, que es lo correspondiente al Acta que contiene y materializa las decisiones tomadas por el Comité de transferencias.

4. Anexos

Anexo 1. Criterios de Evaluación

FUENTE	*CRITERIO*
Ley 57 de 1887, *"Código Civil Colombiano".*	**Artículo 1602.** los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.
Decreto 410 de 1971, "*Por el cual se expide el Código de Comercio".*	Aplican las disposiciones de los actos mercantiles, para los Patrimonios autónomos. Título II. De los actos, operaciones y empresas mercantiles. Artículo 20. Son mercantiles para todos los efectos legales (…). Libro Cuarto. De los contratos y obligaciones mercantiles. Título I. De las obligaciones en general. Capitulo I. Generalidades. Artículos 822-826. Capítulo III, Oferta o propuesta. Artículos 845- 854.
Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".*	**Artículo 98.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así: **Artículo 23. Cámaras de Comercio.** Las Cámaras de Comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo. Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las Cámaras de Comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio. **Artículo 305. Patrimonio Autónomo INNpulsa.** Unifíquense en un solo Patrimonio Autónomo, INNpulsa y Colombia Productiva, creados por las Leyes 2069 de 2020 y 1955 de 2019, respectivamente, el cual se denominará INNpulsa, como el patrimonio autónomo del Gobierno nacional encargado de ejecutar las estrategias de reindustrialización del país, así como en materia de emprendimiento, innovación, desarrollo empresarial, productividad, competitividad y encadenamientos productivos, incluyendo los programas, instrumentos y recursos destinados para tal fin. Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que este fije.
Decreto 663 del 02 de abril de 1993 *"Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".*	Parte Décima, capítulo XI. Actualiza el estatuto orgánico del sistema financiero y modifica su titulación y numeración. Del artículo 279 al 285 se contemplan las disposiciones de Bancóldex contenidas en el Decreto 2505 de 1991. Aplicable a las obligaciones de la fiduciaria.
Decreto 111 del 15 de enero de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*	**Artículo 28.** Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (L. 225/95, art. 7)." **Artículo 47.** Corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios

FUENTE	CRITERIO
	presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (L. 38/89, art. 27; L. 179/94, art. 20). **Artículo 48.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el plan financiero. Este plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (L. 38/89, art. 29). **Artículo 73.** La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él. El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución. Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macro-económicas así lo exijan. Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito. El gobierno reglamentará la materia (L. 38/89, art. 55; L. 179/94, art. 32; Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).
Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".*	**Artículo 1.3.1.3** Transitorio. Integración de Patrimonios. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, celebrará contrato de fiducia mercantil con la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A. - Fiducoldex S. A., para la administración y operación del patrimonio autónomo INNpulsa, así como las condiciones del mismo, con el fin de unificar los patrimonios autónomos INNpulsa y Colombia Productiva. Dicho contrato deberá celebrarse a más tardar el 30 de junio de 2025, sin perjuicio que pueda ser celebrado previamente. Parágrafo. Hasta tanto se acuerde y celebre el instrumento contractual mediante el cual se logre la unificación de los patrimonios autónomos y se inicie la operación del patrimonio autónomo unificado INNpulsa, se mantendrán vigentes los contratos de fiducia mercantil celebrados para la administración de los patrimonios autónomos Colombia Productiva e INNpulsa, al igual que los manuales, reglamentos y políticas vigentes. Igualmente, seguirán operando los programas e instrumentos a cargo de los patrimonios autónomos INNpulsa y Colombia Productiva, así como el cumplimiento de los compromisos contractuales y financieros vigentes a cargo de cada uno de ellos. La Junta Asesora de que trata el artículo 1.3.1.2 del Decreto número 1074 de 2015, modificado por el artículo 1º del presente decreto, fungirá

FUENTE	CRITERIO
	como tal para los patrimonios autónomos Colombia Productiva e INNpulsa, en tanto se surta el proceso de unificación de los patrimonios autónomos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 305 de la Ley 2294 de 2023.
Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".*	"Artículo 1.1.1.1. Objetivos. El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles del gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público; así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional, proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país; participar en la planeación y el adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión, en la administración del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del SGR y el Banco de Proyectos de Inversión y apoyar al Presidente de la República en el ejercicio de su función de máximo orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo". Título 6, Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública. Título 7, Seguimiento y evaluación de políticas públicas.
Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023, *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de **2024**, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".*	**Artículo 1. *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones.*** Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024 una suma por valor de: QUINIENTOS DOS BILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE PESOS MONEDA LEGAL ($502.596.833.224.189), según el detalle establecido en el artículo 2° de la Ley 2342 de 2023 *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024" (…)* (…) Sección 3501. Ministerio de Comercio, industria y turismo (…) Ítem C. Inversión. (…).
Decreto 709 del 05 de junio de 2024 *"Por el cual se reglamenta el artículo 305 de la Ley 2294 de 2023 para la integración y operación de los patrimonios autónomos INNpulsa y Colombia Productiva en un solo patrimonio autónomo denominado INNpulsa".*	"Artículo 1.3.1.3 Transitorio. Integración de Patrimonios. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo celebrará el contrato de fiducia mercantil necesario para la administración y operación del nuevo patrimonio autónomo INNpulsa., garantizando que el mismo inicie a más tardar el 30 de marzo de 2025, sin perjuicio de que pueda iniciar a operar en una fecha anterior. Parágrafo. Hasta tanto se celebre el nuevo contrato de fiducia mercantil e inicie la operación del nuevo patrimonio autónomo INNpulsa, se mantendrán vigentes los contratos de fiducia mercantil celebrados para la administración de los patrimonios autónomos Colombia Productiva e INNpulsa, al igual que los manuales, reglamentos y políticas vigentes. Igualmente, seguirán operando los programas e instrumentos a cargo de los patrimonios autónomos INNpulsa y Colombia Productiva, así como el cumplimiento de los compromisos contractuales y financieros vigentes a cargo de cada uno de ellos. La Junta Asesora de que trata el artículo 1.3.1.2 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el artículo 1 del presente decreto, fungirá como tal para los patrimonios autónomos Colombia Productiva e INNpulsa, en tanto se surta el proceso de unificación de los patrimonios autónomos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 305 de la Ley 2294 de 2023".

FUENTE	CRITERIO
Decreto 1621 del 30 de diciembre de 2024 *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de **2025** se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".*	Anexo Presupuesto General de la Nación – 2025 - (…) Sección 3501. Ministerio de Comercio, industria y turismo (…) Ítem C. Inversión. (…).
Decreto 276 del 15 de marzo de 2025, *"por el cual se modifica el Decreto número 1074 de 2015 en cuanto a la reglamentación del artículo 305 de la Ley 2294 de 2023 para la designación de la sociedad fiduciaria encargada de la administración del patrimonio autónomo INNpulsa y en cuanto al término de entrada en operación del nuevo patrimonio autónomo regulado en dicha disposición legal".*	"Artículo 3°. Modificación del artículo 1.3.1.4 del Decreto número 1074 de 2015. El artículo 1.3.1.4 del Decreto número 1074 de 2015 quedará así: Artículo 1.3.1.4. Transitorio. Operación. Para el funcionamiento del nuevo patrimonio autónomo INNpulsa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en su calidad de fideicomitente atenderá los siguientes lineamientos: a) En el contrato de fiducia mercantil, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Fiduciaria podrán establecer un período de transición para la implementación de la estructura de la unidad de gestión, durante el cual se realizarán las gestiones administrativas, de sustitución, y otras a que haya lugar, respecto del talento humano con el que cuenten los patrimonios unificados, pudiendo disponer una fecha de inicio de operaciones, siempre que esta fecha no sea posterior al 30 de junio de 2025. b) El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en su calidad de fideicomitente acordará con la Fiduciaria el mecanismo jurídico-administrativo idóneo que permita garantizar la debida transferencia de los bienes tangibles e intangibles, al igual que la cesión de los contratos y derechos litigiosos, que provengan de los patrimonios Colombia Productiva e INNpulsa hacia el nuevo patrimonio autónomo INNpulsa creado por el nuevo contrato de fiducia mercantil".
Resolución nro. 218 del 20 de febrero de 2023, *"Por el cual se crea y organiza el Comité Técnico Interno de planeación y Seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo".*	Todo el documento, por disponer la manera en que funciona el comité de interno de planeación y seguimiento de los recursos con destino a los Patrimonios autónomos.
Plan Estratégico Sectorial 2023-2026, Directivos del MinCIT.	• Estrategia 2.1 - Integración con Asia y África y profundización de Relaciones con América Latina y el Caribe • Estrategia 2.2 - Comercio Exterior Justo, Equilibrado y de Mayor Beneficio Recíproco con Norteamérica Y Europa • Estrategia 2.3 - Inversión Extranjera para el Desarrollo Sostenible y la Transición Energética • Estrategia 2.4 - Internacionalización de los Territorios • Estrategia 2.5 - Internacionalización del Tejido Productivo del País • Estrategia 2.6 - Defensa de los Intereses Comerciales del Estado Colombiano en el Marco de Mecanismos de Solución de Diferencias Comerciales Internacionales • Metas del cuatrienio
CONPES 4129 del 21 de diciembre de 2023 *"Política Nacional de Reindustrialización"*	" (…) Por su parte, el PND 2022-2026, aprobado por la Ley 2294 de 2023, trazó la hoja de ruta en materia de transformación e inclusión productiva. El PND 2022-2026 realiza apuestas transformadoras para impulsar la actividad económica mediante la inclusión productiva de la economía popular desde su reconocimiento y fortalecimiento, así como la transformación productiva de la economía a través de una política de reindustrialización. El PND señala que la política de reindustrialización debe incluir el cierre de brechas productivas, el impulso a los encadenamientos productivos para la integración regional y global, y el fortalecimiento de las capacidades humanas, así como promover la actividad económica intensiva en conocimiento e innovación, y el uso sostenible de la biodiversidad". 3.3. Enfoque de la política La política de reindustrialización plantea un enfoque moderno actualizado de las políticas de desarrollo productivo. Por una parte, tal y como lo propone Justin Y. Lin (2012) las políticas de desarrollo productivo modernas tienen un enfoque vertical, el cual involucra la provisión de bienes públicos e intervenciones para el desarrollo productivo de sectores específicos que buscan la diversificación y sofisticación de la oferta interna y exportable a través del fortalecimiento

FUENTE	CRITERIO
	de capacidades humanas, tecnología, I+D+i, infraestructura y financiamiento. De otra parte, se incorporan acciones con enfoque horizontal que involucran acciones para mejorar el ecosistema de la actividad productiva en todos los sectores de manera que se potencien las vocaciones productivas en todos los territorios. Sin embargo, esta visión debe actualizarse al reconocimiento de ecosistemas industriales. (…) En el proceso de reindustrialización, las estrategias de inversión y desarrollo consideran cuidadosamente aquellos encadenamientos en los cuales el estado desempeña un papel fundamental. Esto implica la planificación y promoción de actividades económicas relacionadas con apuestas en las que el estado tiene influencia directa, como la transición energética, la seguridad alimentaria y sanitaria, la defensa nacional y el desarrollo del territorio procurando la convergencia regional. Estas apuestas se consideran de gran importancia en la planificación central, ya que el estado puede influir de manera significativa en su crecimiento y desarrollo, contribuyendo así al bienestar. (…) Atendiendo lo anterior, se definen cuatro apuestas estratégicas del orden nacional y una desde los territorios y su base empresarial, que responden a oportunidades para el sector empresarial a partir de las inversiones del país plasmadas en las transformaciones del PND 2022-2026. Así, se facilita la concurrencia de la inversión en proyectos estratégicos que aceleren el desarrollo económico en los diferentes territorios. Tales apuestas estratégicas responden a una transversal por los territorios y su tejido productivo y cuatro intersectoriales del orden nacional que comprenden: (i) la transición energética justa; (ii) la agroindustria y la soberanía alimentaria; (iii) la reindustrialización a partir los sectores de salud; y (iv) reindustrialización a partir del sector de la defensa para la vida. A continuación, se describe brevemente cada una de las citadas apuestas (…).
Circular Externa - Única año 2019	Expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia compra eficiente, en la que se indica la obligatoriedad del uso de SECOP II a partir del 2020.
Circular Externa 1 de 2024.	Expedida Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la que se dan “Lineamientos sobre el deber de remitir información a la Agencia Nacional de Contratación Pública −Colombia Compra Eficiente− del cumplimiento y resultados de la adopción de las medidas del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020”.
Contrato de Fiducia mercantil de administración nro. 007 del 05 de abril de 2017, junto con sus otrosíes.	Suscrito para la administración del Programa de transformación productiva (Colombia productiva) a cargo de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex.
Contrato de Fiducia mercantil de administración nro. 006 del 05 de abril de 2017, junto con sus otrosíes.	Suscrito para la administración del Programa Fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas y unidad de desarrollo e innovación (INNpulsa) a cargo de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex.
Contrato de Fiducia mercantil de administración nro. 305 del 28 de junio de 2025, junto con sus otrosíes.	Suscrito para la administración del Patrimonio Autónomo INNpulsa a cargo de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex.
Convenio nro. 320 del 30 de julio de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex.	Que tiene el objeto *“Transferir recursos a Bancóldex para la creación de líneas de crédito dirigidas a atender las necesidades de financiación del sector empresarial colombiano”.*
Otrosí nro. 007 del 02 de febrero de 2024, al convenio nro. 320 del 30 de julio de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex.	Por el cual se transfiere la suma de treinta y siete mil cuatrocientos millones de pesos ($37.400.000.000), para realizar actividades necesarias para implementar una o varias líneas de crédito.
Otrosí nro. 008 del 31 de mayo de 2024, al convenio nro. 320 del 30 de julio de 2021, suscrito entre el MinCIT y Bancóldex.	Por el cual se transfiere la suma de dieciocho mil cuatrocientos cuarenta y tres millones quinientos mil pesos ($18.443.500.000), para realizar actividades necesarias para implementar una o varias líneas de crédito.
Circular nro. 003 del 05 de marzo de 2024.	Línea de crédito – MiPymes competitivas para escalamiento productivo 2024.
Circular nro. 005 del 05 de marzo de 2024.	Línea de crédito – Sostenible adelante 2024.

FUENTE	CRITERIO
Circular nro. 004 del 05 de marzo de 2024.	Línea de crédito – Internacionalización para la productividad 2024.
Circular nro. 006 del 05 de marzo de 2024.	Línea de crédito – Mujeres empresarias MinCIT 2024.
Circular nro. 008 del 08 de mayo de 2025.	Línea de crédito – MiPymes competitivas para escalamiento productivo 2025.
Manual de Contratación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adoptado por resolución 3861 de 28 de diciembre de 2015, en sus versiones 1, 2, 3 y 4.	Todo el documento.
Manual de contratación Colombia Productiva. MA-GJU-06.	Versión nro. 4, fecha 31 de agosto de 2023.
Manual de contratación INNpulsa. MAG-JU-05.	Versión nro. 02, fecha 31 de agosto de 2023. Versión nro. 03, fecha 16 de enero de 2015.
Manual Financiero y Presupuestal Colombia Productiva MA – GNE 011.	Versión nro.01, fecha 27 de diciembre de 2021
Procedimiento trámite de facturas e instrucción de pagos Colombia Productiva PR-GNE - 009	Versión nro.02, fecha 06 de diciembre de 2021
Manual de Presupuesto INNpulsa MA-GNE - 001.	Versión 02, fecha 06 de diciembre de 2021
Procedimiento trámite de facturas e instrucción de pagos INNpulsa PR-GNE - 036.	Versión 01, fecha 06 de diciembre de 2021
Procedimiento aprobación y cargue de presupuesto P.A Colombia Productiva e INNpulsa. PR-GNE- 005.	Versión 02, fecha 27 de diciembre de 2021
Manual para la supervisión de patrimonios autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MinCIT.	Todo el documento. Dicho manual adoptado mediante la siguiente resolución: • Res. Nro. 2294 de 13 de diciembre de 2019, “Por el cual se adopta el manual de supervisión de los patrimonios autónomos del Ministerio de comercio, industria y turismo”
Procedimiento programación presupuestal. GR-PR-004. Del MinCIT.	Versión nro. 11, fecha 30 de septiembre de 2019. Versión nro. 12, fecha 16 de enero de 2023.
Procedimiento expedición, publicación y archivo de actos administrativos generales y particulares. GJ-PR-012. Del MinCIT.	Versión nro. 7, fecha 20 de diciembre de 2021. Versión nro. 8, fecha 23 de mayo de 2025.
Procedimiento Transferencia de recursos a patrimonios autónomos. GR-PR-033. Del MinCIT.	Versión nro. 0, fecha 30 de noviembre de 2023. Versión nro. 1, fecha 06 de mayo de 2024.
Procedimiento Formulación y seguimiento de la planeación estratégica sectorial-PES. DE-PR-014. Del MinCIT.	Versión nro. 10. Fecha 21 de septiembre de 2023. Versión nro. 11, fecha 30 de noviembre de 2023, 03 de diciembre de 2024 y 11 de diciembre de 2024. Versión nro. 12, fecha 13 de junio de 2025.
Procedimiento Gestión de Recursos Financiero. GR-PR-016. Del MinCIT.	Versión nro. 10, fecha 18 de junio 2021.
Procedimiento registro y seguimiento a proyectos de inversión. DE-PR-017. Del MinCIT.	Versión nro. 4, fecha 19 de junio de 2024. Versión nro. 5, fecha 15 de noviembre de 2025.
Instructivo parametrización y administración de líneas de crédito en banca electrónica y aplicativo CORE T24. OC-ACC-I-033. De Bancóldex.	Versiones para las vigencias 2024. Versión nro. 4, del 28 de octubre de 2025.

Anexo 2. Relación de beneficiarios línea Mipymes competitivas 2025 legalizaciones

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
1	LINEA MIPYMES COMPETITIVAS PARA ESCALAMIENTO PRODUCTIVO 2025 - LEGALIZACIONES	xx529138	Matricula cancelada	20/05/2025	25/04/2021
2		xx497281	Matricula cancelada	20/05/2025	30/04/2025
3		xx030149	Matricula cancelada	20/05/2025	9/01/2019
4		xx508092	Matricula cancelada	20/05/2025	29/12/2011
5		xx807845	Matricula cancelada	20/05/2025	15/04/2019
6		xx204251	Matricula cancelada	20/05/2025	21/04/2021
7		xx430084	Matricula cancelada	20/05/2025	10/06/2011
8		xx309099	Matricula cancelada	20/05/2025	1/04/2016
9		xx449527	Matricula cancelada	20/05/2025	23/06/2021
10		xx774055	Matricula cancelada	20/05/2025	15/06/2011
11		xx682821	Matricula cancelada	20/05/2025	15/03/2018
12		xx7185226	Matricula cancelada	20/05/2025	17/04/2024
13		xx538633	Matricula cancelada	20/05/2025	27/01/1997
14		xx836041	Matricula cancelada	20/05/2025	30/04/2025
15		xx214306	Matricula cancelada	20/05/2025	24/05/2023
16		xx530845	Matricula cancelada	20/05/2025	24/05/2023
17		xx227378	Matricula cancelada	20/05/2025	12/07/2015
18		xx18843060	Matricula cancelada	20/05/2025	22/04/2024
19		xx255667	Matricula cancelada	20/05/2025	30/04/2016
20		xx276711	Matricula cancelada	20/05/2025	15/03/2018
21		xx658540	Matricula cancelada	20/05/2025	22/04/2016
22		xxx5853236	Matricula cancelada	26/06/2025	29/04/2024
23		xx032280	Matricula cancelada	26/06/2025	30/12/2024

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
24		xx89912	Matricula cancelada	26/06/2025	22/02/2024
25		xx734066	Matricula cancelada	26/06/2025	2/01/2009
26		xx758942	Matricula cancelada	26/06/2025	16/07/2024
27		xx748626	Matricula cancelada	26/06/2025	2/07/2020
28		xx009764	Matricula cancelada	26/06/2025	12/07/2015
29		xx013720	Matricula cancelada	26/06/2025	21/05/2015
30		xx40742507	Matricula cancelada	26/06/2025	18/09/2024
31		xx9276477	Matricula cancelada	26/06/2025	1/04/2016
32		xx788496	Matricula cancelada	26/06/2025	22/04/2016
33		xx592985	Matricula cancelada	26/06/2025	24/07/2006
34		xx210896	Matricula cancelada	26/06/2025	28/03/2008
35		xx875322	Matricula cancelada	21/05/2025	2/02/2021
36		xx188260	Matricula cancelada	21/05/2025	13/07/2015
37		xx093481	Matricula cancelada	21/05/2025	17/02/2025
38		xx047192	Matricula cancelada	21/05/2025	12/07/2015
39		xx281155	Matricula cancelada	21/05/2025	29/12/2011
40		xx1705860	Matricula cancelada	21/05/2025	24/04/2025
41		xx472566	Matricula cancelada	21/05/2025	26/04/2016
42		xx20502908	Matricula cancelada	21/05/2025	30/04/2016
43		xx405609	Matricula cancelada	21/05/2025	29/07/2020
44		xx84251272	Matricula cancelada	21/05/2025	17/01/2020
45		xx4245571	Matricula cancelada	21/05/2025	12/07/2015
46		xx77864747	Matricula cancelada	21/05/2025	4/01/2021
47		xx421581	Matricula cancelada	21/05/2025	22/01/2024

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
48		xx62284956	Matricula cancelada	21/05/2025	15/05/2025
49		xx196416	Matricula cancelada	21/05/2025	22/03/2019
50		xx98744061	Matricula cancelada	21/05/2025	25/04/2021
51		xx592315	Matricula cancelada	21/05/2025	20/04/2016
52		xx00958140	Matricula cancelada	21/05/2025	21/04/2024
53		xx161415	Matricula cancelada	21/05/2025	29/12/2011
54		xx293288	Matricula cancelada	21/05/2025	21/04/2024
55		xx30653004	Matricula cancelada	21/05/2025	25/04/2024
56		xx75257445	Matricula cancelada	21/05/2025	28/04/2025
57		xx6549685	Matricula cancelada	21/05/2025	29/03/2023
58		xx506066	Matricula cancelada	21/05/2025	14/12/2009
59		xx283022	Matricula cancelada	21/05/2025	4/12/2023
60		xx532848	Matricula cancelada	21/05/2025	24/04/2024
61		xx163811	Matricula cancelada	21/05/2025	22/05/2017
62		xx932150	Matricula cancelada	21/05/2025	4/06/2004
63		xx190901	Matricula cancelada	21/05/2025	13/01/2021
64		xx05362473	Matricula cancelada	21/05/2025	30/03/2023
65		xx694104	Matricula cancelada	21/05/2025	20/02/2020
66		xx30674107	Matricula cancelada	21/05/2025	28/09/2015
67		xx524068	Matricula cancelada	21/05/2025	24/04/2025
68		xx490186	Matricula cancelada	21/05/2025	29/12/2011
69		xx303015	Matricula cancelada	21/05/2025	17/04/2002
70		xx290325	Matricula cancelada	21/05/2025	29/12/2011
71		xx628878	Matricula cancelada	21/05/2025	29/07/2020

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
72		xx4920870	Matricula cancelada	21/05/2025	25/04/2023
73		xx61722100	Matricula cancelada	21/05/2025	31/07/2020
74		xx237197	Matricula cancelada	21/05/2025	25/04/2023
75		xx2736761	Matricula cancelada	21/05/2025	30/03/2023
76		xx538250	Matricula cancelada	21/05/2025	8/01/2020
77		xx762051	Matricula cancelada	21/05/2025	24/03/2010
78		xx991427	Matricula cancelada	21/05/2025	29/03/2025
79		xx05781374	Matricula cancelada	21/05/2025	12/07/2015
80		xx390977	Matricula cancelada	21/05/2025	12/07/2015
81		xx450490	Matricula cancelada	21/05/2025	22/04/2016
82		xx571518	Matricula cancelada	21/05/2025	25/04/2024
83		xx497558	Matricula cancelada	21/05/2025	16/01/1996
84		xx893272	Matricula cancelada	21/05/2025	29/04/2018
85		xx87413385	Matricula cancelada	21/05/2025	22/04/2021
86		xx571675	Matricula cancelada	21/05/2025	27/04/2018
87		xx838931	Matricula cancelada	20/06/2025	16/03/2018
88		xx376585	Matricula cancelada	20/06/2025	21/05/2019
89		xx862323	Matricula cancelada	20/06/2025	24/04/2018
90		xx496586	Matricula cancelada	20/06/2025	26/04/2022
91		xx496429	Matricula cancelada	20/06/2025	8/08/2014
92		xx599375	Matricula cancelada	20/06/2025	9/07/2015
93		xx882826	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
94		xx72443	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
95		xx894800	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
96		xx4917687	Matricula cancelada	20/06/2025	11/03/2025
97		xx501730	Matricula cancelada	20/06/2025	27/12/2021
98		xx50835	Matricula cancelada	20/06/2025	27/07/2020
99		xx745176	Matricula cancelada	20/06/2025	26/04/2022
100		xx550760	Matricula cancelada	20/06/2025	29/03/2014
101		xx71170968	Matricula cancelada	20/06/2025	29/04/2024
102		xx706055	Matricula cancelada	20/06/2025	28/04/2017
103		xx276559	Matricula cancelada	20/06/2025	31/03/2017
104		xx37796	Matricula cancelada	20/06/2025	21/06/2021
105		xx994439	Matricula cancelada	20/06/2025	10/04/2007
106		xx935938	Matricula cancelada	20/06/2025	2/09/2004
107		xx643043	Matricula cancelada	20/06/2025	31/03/2023
108		xx074414720	Matricula cancelada	20/06/2025	30/03/2024
109		xx14694	Matricula cancelada	20/06/2025	1/02/2022
110		xx941386	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
111		xx877616	Matricula cancelada	20/06/2025	29/04/2022
112		xx37180	Matricula cancelada	20/06/2025	15/03/2016
113		xx049385	Matricula cancelada	20/06/2025	30/11/2018
114		xx006725	Matricula cancelada	20/06/2025	2005
115		xx029445	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
116		xx514767	Matricula cancelada	20/06/2025	2/01/2024
117		xx27887778	Matricula cancelada	20/06/2025	28/04/2016
118		xx4378	Matricula cancelada	20/06/2025	11/07/2015
119		xx134160	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
120		xx627960	Matricula cancelada	20/06/2025	26/04/2022
121		xx700243	Matricula cancelada	20/06/2025	30/04/2017
122		xx60790	Matricula cancelada	20/06/2025	14/12/2016
123		xx783299	Matricula cancelada	20/06/2025	6/01/2023
124		xx331221	Matricula cancelada	20/06/2025	21/02/2005
125		xx725891	Matricula cancelada	20/06/2025	7/07/2017
126		xx462941	Matricula cancelada	20/06/2025	4/01/2010
127		xx369204	Matricula cancelada	20/06/2025	20/04/2016
128		xx211927	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
129		xx828965	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
130		xx92978	Matricula cancelada	20/06/2025	1/04/2025
131		xx295519	Matricula cancelada	20/06/2025	28/02/2024
132		xx344143	Matricula cancelada	20/06/2025	18/03/2024
133		xx545810	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
134		xx228484	Matricula cancelada	20/06/2025	19/03/2002
135		xx195414	Matricula cancelada	20/06/2025	4/07/2023
136		xx709340	Matricula cancelada	20/06/2025	16/04/2018
137		xx56805289	Matricula cancelada	20/06/2025	16/01/2024
138		xx47967518	Matricula cancelada	20/06/2025	9/05/2022
139		xx48522	Matricula cancelada	20/06/2025	28/02/2019
140		xx32440499	Matricula cancelada	20/06/2025	28/02/2019
141		xx783583	Matricula cancelada	20/06/2025	16/05/2007
142		xx65827	Matricula cancelada	20/06/2025	27/04/2018
143		xx8308158	Matricula cancelada	20/06/2025	10/01/2012

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
144		xx35431244	Matricula cancelada	20/06/2025	21/04/2025
145		xx083770	Matricula cancelada	20/06/2025	30/04/2017
146		xx347790	Matricula cancelada	20/06/2025	25/04/2021
147		xx550500	Matricula cancelada	20/06/2025	29/10/1990
148		xx71360	Matricula cancelada	20/06/2025	26/02/2014
149		xx234410	Matricula cancelada	20/06/2025	3/09/2004
150		xx528004	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
151		xx318329	Matricula cancelada	20/06/2025	2008
152		xx245678	Matricula cancelada	20/06/2025	31/07/2020
153		xx351661	Matricula cancelada	20/06/2025	24/03/2021
154		xx416935	Matricula cancelada	20/06/2025	10/01/2023
155		xx57488348	Matricula cancelada	20/06/2025	26/04/2022
156		xx235209	Matricula cancelada	20/06/2025	22/02/1994
157		xx25942	Matricula cancelada	20/06/2025	9/04/2019
158		xx730832	Matricula cancelada	20/06/2025	25/04/2019
159		xx1518700	Matricula cancelada	20/06/2025	30/04/2018
160		xx386554	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
161		xx88302896	Matricula cancelada	20/06/2025	19/02/2025
162		xx237258	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
163		xx501817	Matricula cancelada	20/06/2025	30/12/2016
164		xx985189	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
165		xx65572068	Matricula cancelada	20/06/2025	26/03/2024
166		xx66942	Matricula cancelada	20/06/2025	26/04/2025
167		xx43426576	Matricula cancelada	20/06/2025	4/07/2020

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES
168		xx790897	Matricula cancelada	20/06/2025	12/07/2015
169		xx756011	Matricula cancelada	20/06/2025	8/03/2021
170		xx67883	Matricula cancelada	20/06/2025	30/12/2019
171		xx375171	Matricula cancelada	20/06/2025	29/07/2020
172		xx76805	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
173		xx23632	Matricula cancelada	20/06/2025	23/04/2025
174		xx611974	Matricula cancelada	20/06/2025	29/12/2011
175		xx51705	Matricula cancelada	20/06/2025	26/03/2021
176		xx18977	Matricula cancelada	20/06/2025	30/04/2025
177		xx429109	Matricula cancelada	20/06/2025	30/01/2018
178		xx27323	Matricula cancelada	28/05/2025	29/04/2019
179		xx777273	Matricula cancelada	28/05/2025	24/04/2025
180		xx750161	Matricula cancelada	28/05/2025	26/01/2024
181		xx291979	Matricula cancelada	28/05/2025	12/07/2015
182		xx729739	Matricula cancelada	28/05/2025	29/04/2024
183		xx500640	Matricula cancelada	28/05/2025	21/04/2021
184		xx893983	Matricula cancelada	28/05/2025	12/07/2015
185		xx677394	Matricula cancelada	28/05/2025	15/11/2012

Fuente: MinCIT-Bancóldex, elaboración CGR.

Anexo 3. Relación de beneficiarios líneas de crédito Bancóldex – Detrimento patrimonial

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES	APORTE CONSUMIDO
1	LINEA DE CREDITO MUJERES EMPRESARIAS - MINCIT 2024	xx628069	Matricula cancelada	12/03/2024	25/06/2024	$ 588.110,77
2	LINEA DE CREDITO	xx271959	Matricula cancelada	12/03/2024	05/09/2006	$ 25.413.857,65

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES	APORTE CONSUMIDO
	SOSTENIBLE ADELANTE 2024					
3	LINEA MIPYMES COMPETITIVAS PARA ESCALAMIENTO PRODUCTIVO 2025 - DESEMBOLSOS	xx67066	Matricula cancelada	28/08/2025	30/04/2025	$ 10.462.519,22
4		xx72153	Matricula cancelada	02/09/2025	28/04/2025	$ 15.606.043,21
5		xx88802	Empresas sin registro de inscripción	03/09/2025	Sin registro en el RUES	$ 20.363.708,06
6		xx081698	Empresas sin registro de inscripción	19/08/2025	Sin registro en el RUES	$ 2.732.512,95
7		xx375469	Empresas sin registro de inscripción	15/08/2025	Sin registro en el RUES	$ 7.840.445,63
8		xx085363	Matricula cancelada	13/08/2025	04/07/2020	$ 9.889.004,69
9		xx085363	Matricula cancelada	12/08/2025	04/07/2020	$ 10.236.416,18
10		xx52384561	Empresas sin registro de inscripción	14/05/2025	Sin registro en el RUES	$ 10.970.535,60
11		xx00542935	Empresas sin registro de inscripción	19/05/2025	Sin registro en el RUES	$ 55.833.288,40
12		xx01082724	Empresas sin registro de inscripción	06/08/2025	Sin registro en el RUES	$ 4.709.812,07
13		xx02015719	Empresas sin registro de inscripción	01/08/2025	Sin registro en el RUES	$ 4.944.601,46
14		xx02425311	Empresas sin registro de inscripción	22/08/2025	Sin registro en el RUES	$ 11.502.469,32
15		xx00045749	Empresas sin registro de inscripción	16/05/2025	Sin registro en el RUES	$ 24.478.954,84
16		xx00433088	Empresas sin registro de inscripción	04/09/2025	Sin registro en el RUES	$ 15.654.598,57
17		xx02704535	Empresas sin registro de inscripción	15/05/2025	Sin registro en el RUES	$ 60.916.226,45
18		xx003106763	Empresas sin registro de inscripción	19/05/2025	Sin registro en el RUES	$ 16.337.418,24
19		xx06408805	Empresas sin registro de inscripción	14/07/2025	Sin registro en el RUES	$ 20.221.006,27
20		xx11046581	Empresas sin registro de inscripción	08/10/2025	Sin registro en el RUES	$ 17.252.663,28
21		xx11046581	Empresas sin registro de inscripción	08/10/2025	Sin registro en el RUES	$ 12.493.307,75
22		xx14219822	Empresas sin registro de inscripción	22/10/2025	Sin registro en el RUES	$ 9.856.991,44

Nro.	LINEA DE CREDITO	BENEFICIARIO	HALLAZGO	FECHA DE OPERACIÓN INICIAL O DESEMBOLSO	FECHA DE CANCELACIÓN EN RUES	APORTE CONSUMIDO
23		xx14219822	Empresas sin registro de inscripción	27/10/2025	Sin registro en el RUES	$ 19.696.340,69
TOTAL						**$ 388.000.832,74**

Fuente: MinCIT-Bancóldex, elaboración CGR.