



**El progreso  
es de todos**

**Mincomercio**

## **INFORME**

**SEGUIMIENTO A RECURSOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA GENERADA  
POR EL COVID 19**

**INFORME FINAL  
OCI No.021**

**OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**DIEGO GUSTAVO FALLA  
LEIDY MONJE ROSERO**

**JUNIO DE 2021**

**TRD OCI – 107-34,38**

**BOGOTA**

## INFORME

### INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en cumplimiento de la Circular 10 de 2020 para la vigilancia y protección de los recursos públicos, emitida por la Vicepresidencia de la República, Secretaría de Transparencia, el Consejo Asesor en materia de Control Interno y el Departamento Administrativo de la Función Pública, programó en el Plan Anual de Auditorías de la Vigencia 2021, realizar el seguimiento a los recursos que han sido destinados en el Ministerio de Comercio para financiar medidas para la mitigación de los efectos negativos de la pandemia generada por el COVID 19.

### 2. OBJETIVO

Realizar seguimiento y control a los lineamientos establecidos por la Circular Externa No. 10 del 21 de mayo de 2020, para verificar los recursos que han sido destinados en el Ministerio de Comercio para financiar medidas para la mitigación de los efectos negativos de la pandemia generada por el COVID 19.

### 3. CRITERIOS NORMATIVOS

Artículo 15, Decreto 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”.

Circular Externa No. 100- 10 de 2020. Departamento Administrativo de la Función Pública “Lineamientos para vigilancia y protección de los recursos públicos en el marco de la emergencia derivada del COVID-19”.

Circular Conjunta 100-008-2020 del 3 de mayo de 2020. Vicepresidencia de la República, la Secretaría de Transparencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Dirección de la Agencia de Contratación Pública.

### 4. ALCANCE DEL SEGUIMIENTO

Se realizará una revisión de los recursos que han sido entregados en administración a terceros por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para la mitigación de los efectos negativos generados por el COVID 19 a 31 de diciembre de 2020 y para el periodo 1 de enero al 30 de abril de 2021.

Se revisarán el Convenio 389 de 2020 y los Otrosí 20 y 21 al Convenio 259 suscritos con Bancoldex, para atender los efectos negativos de la pandemia ocasionada por el Covid-19 y el Otrosí No. 31 al Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 suscrito con Fiducoldex como administrador del Patrimonio Autónomo



## INFORME

Fondo Nacional del Turismo - FONTUR para gestionar los recursos del Programa “Por los que nos Cuidan” también como respuesta a los efectos negativos de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

### 5. DESARROLLO DE LOS TEMAS

La aparición y propagación mundial de un nuevo coronavirus Sars-cov-2 que causa la enfermedad COVID-19, generó la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, situación que generó cambios por completo en el panorama económico y fiscal del país; el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de atender la grave calamidad pública que afecta el país por causa del Coronavirus; es así como el país se ha visto abocado a la adopción de medidas y destinación de recursos para la atención de los efectos negativos generados por la pandemia que ha afectado a diversos sectores de la economía nacional.

Por lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en la Circular Externa 100-10 de 2020, la Oficina de Control Interno solicitó información a dependencias como el Grupo de Contratos de la Secretaría General, la Dirección de Productividad y Competitividad, la Dirección de Mipymes, la Oficina Asesora de Planeación Sectorial, sobre la destinación de recursos a los patrimonios autónomos y Bancoldex, para atender la contingencia sanitaria COVID- 19.

Frente a lo anterior la Oficina de Control Interno pudo constatar la siguiente información:

#### RECURSOS DEL FOME – RESOLUCIÓN 1082 DEL 6 DE MAYO DE 2020

El Gobierno Nacional creó mediante el Decreto 444 de 2020 el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), un Fondo Cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020, "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional".

El Decreto 444, señala que los recursos del fondo tendrán las siguientes características:

1. Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
2. Los recursos provenientes del Fondo de Pensiones (FONPET), en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
3. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
5. Los que determine el Gobierno Nacional.
6. Estos recursos serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad.



## INFORME

7. Los recursos del FOME se podrán utilizar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.
8. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que se hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
9. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto FOME.
10. Efectuar operaciones de apoyo a liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósito de plazo, entre otras.
11. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.
12. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.
13. Proveer liquidez a la nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

Con base en la Resolución 1082 del 6 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2020, le fueron asignados al Ministerio de Comercio Industria y Turismo recursos por valor de \$39.527.850.000, provistos del FOME al Ministerio exclusivamente para ser orientados a los gastos relacionados con la implementación y ejecución del proyecto “Por los que nos cuidan”, el cual tiene como propósito beneficiar al personal de salud que está llamado a salvar la vida de todos los colombianos y apoyar el sector hotelero para superar la crisis, distribución que fue autorizada en sesión del Comité FOME del 30 de abril del 2020.

“Por los que nos cuidan” es un proyecto de cobertura nacional y que se desarrolla en coordinación con los entes territoriales. Para su ejecución se estableció la firma de convenios de cooperación con una figura de contrapartida 80-20, el 80% del aporte corresponde al Gobierno Nacional y el 20% al ente territorial. No obstante los entes territoriales podrán apalancar mayores recursos aumentando sus contrapartidas o realizando alianzas estratégicas con el sector privado.

Respecto a la ejecución del programa se ha diseñado un protocolo dirigido a los hoteles que van a proveer los servicios de hospedaje, alimentación, lavandería, limpieza y aseo y a los prestadores de Servicios de Salud y Régimenes Especial y de Excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y en él se presentan consideraciones relacionadas con buenas prácticas sanitarias y de seguridad y salud en los diferentes eslabones de las cadenas logísticas.

Para la selección de los hoteles, parte del proyecto se propuso realizar convocatorias abiertas en FONTUR que incluyeran criterios tales como: cercanía mínima a los centros hospitalarios (por medio de un programa de georreferenciación que contrasta la ubicación de las IPS con la ubicación de los hoteles), capacidad de alojamiento en acomodación sencilla, que el establecimiento hotelero cuente con una zona de restaurante y de comedor y con capacidad para mantener los estándares de distanciamiento dictados por el Ministerio de Salud y Protección Social. En lo que tiene que ver con los trabajadores de salud, el programa contempla que sean trabajadores de salud asignados a las UCIS, que sus familias estén en

## INFORME

riesgo de contaminación, que pongan en riesgo de contaminación a adultos mayores y que tengan la voluntad de inscribirse.

En conclusión el proyecto tiene como fin beneficiar al personal de la salud y de forma simultánea apoya el sector hotelero para superar la crisis y mitigar el impacto que tiene la emergencia sanitaria sobre la competitividad del sector.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, suscribió el Otrosí No. 31 del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 por medio del cual se transfieren al Patrimonio Autónomo de FONTUR recursos por valor de \$39.527.850.000 con cargo al presupuesto de Funcionamiento – Transferencias Corrientes A-03-03-01-082, Recurso 54 –CSF-Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME.

### **CONTRATO NO. 137 DE 2013 OTROSÍ 31**

A la fecha del presente seguimiento (mayo 2021), según información de SIIF Nación, se ha pagado a la Fiduciaria Fiducoldex el total de los recursos por los cuales se suscribió el Otrosí No. 31 de 2020, es así como se realizó un primer pago por valor de \$10.700.000.000 mediante orden de pago No. 139465020 con fecha de pago del 5 de junio de 2020, un segundo pago por valor de \$28.286.934.000 con orden de pago No. 381884120 y fecha de pago del 24 de diciembre de 2020 y un último pago por valor de \$540.916.000 y fecha de pago del 29 de diciembre del 2020, para un total desembolsado de \$39.527.850.000.

Es importante anotar que si los recursos no son utilizados en su totalidad el patrimonio devolverá los recursos al FOME.

De acuerdo con el último informe de supervisión del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013, publicado en la plataforma de contratos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, corte 31 de diciembre de 2020, el Supervisor del Contrato, Director de Análisis y Promoción Sectorial, informó frente a la gestión realizada por Fiducoldex, entre otros aspectos:

Con corte a 31 de diciembre del 2020, los aportes de Mincit fueron \$39.527.850 (Cifras en miles de pesos).

Los recursos de Contrapartida establecidas en Convenios suscritos al 31 de diciembre de 2020 fueron por valor de \$5.825.392 (Cifras en miles de pesos).

Total Proyecto con corte a 31 de diciembre de 2020, \$45.353.242 (cifras en miles de pesos).

En desarrollo del proyecto “Por los que nos cuidan”, Fiducoldex ha informado al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, las diferentes gestiones adelantadas para la administración del programa, incluso a través de respuestas a requerimientos de entes de control como la CGR<sup>1</sup>; es así como la Entidad Administradora de los recursos, ha informado que ha realizado actividades<sup>2</sup> tales como:

---

<sup>1</sup> Comunicado Fontur CFRNT-059 de 2021, Respuesta Comunicación 2021EE0067533

<sup>2</sup> Informe Trimestral de Gestión Financiero y Administrativo Trimestre abril – junio de 2020

## INFORME

- Elaboración del Diagrama de flujo y la descripción del procedimiento establecido socializado con las áreas internas involucradas en el proyecto.
- Creación de una empresa independiente en el aplicativo SIFI, para el control exclusivo del Proyecto (Empresa 273 – P.A FONTUR POR LOS QUE NOS CUIDAN”)
- Se han gestionado las aperturas de las cuentas bancarias por cada entidad aportante para la administración independiente de los recursos y el manejo del proyecto.
- Se creó el Buzón exclusivo porlosquenoscuidan.facturacion@fontur.com.co para la radicación y recepción de la facturación relacionada con el proyecto.
- Se han generado los Documentos de Disponibilidad independientes del presupuesto de Fontur y para cada entidad contraparte.
- Apertura de centros de costos contables por convenio y entidad aportante para el debido seguimiento y control de los recursos del proyecto.
- Generación del flujo de caja inicial proyectado con base en la información recibida que corresponde a los convenios en curso, el cual se encuentra en fase de ajuste y actualización.
- Se tramitó exoneración de Gravamen a los Movimientos Financieros ante el Banco de Bogotá para la cuenta de ahorros N° 00441113, recursos Ministerio de Comercio Industria y Turismo administrados por Fontur.
- Se ha solicitado a Fontur consultar con las entidades territoriales, si existe alguna normatividad sobre los recursos que aportarán al convenio, respecto a que sean exentos de gravamen a los movimientos financieros, caso en el cual deberán remitir certificación suscrita por el Tesorero Departamental/Municipal o la persona autorizada para estos efectos.
- Seguimiento a la plataforma APP “NosCuidan”.
- Se ha brindado a las Secretarías de Salud la capacitación en el manejo de la APP, realizando foros y generando espacios para que las EPS e IPS locales y regionales participen en la capacitación y divulgaciones del programa y de la plataforma con el fin de que los trabajadores de la salud conozcan los beneficios del Programa.
- Se crearon piezas publicitarias como (Afiches, piezas para redes sociales, entre otras) para hacer difusión en los diferentes hospitales, clínicas y con la fuerza pública. Así mismo se generaron rondas de medios de comunicación local en ciudades como: Quibdó, Tunja, Armenia, Cúcuta, Puerto Carreño, San Andrés Islas, Pereira, Cundinamarca, Santa Marta, Florencia, Radio Policía Nacional (a nivel nacional), además de notas en noticieros nacionales dando a conocer los beneficios del Programa.

De igual forma, en la información revisada en el presente seguimiento se pudo establecer que Mincomercio, en el marco del Decreto 417 de 2020, ha remitido periódicamente los informes sobre los avances alcanzados en la ejecución contractual del programa “Por los que nos cuidan”, financiado con los recursos FOME, a la Contraloría General de la República en cumplimiento de la facultad otorgada a ésta por lo dispuesto en el artículo 55, numeral 10 del Decreto Ley 267 de 200 que señala: *“1 10. Dirigir las acciones de especial seguimiento o actuaciones de vigilancia y control fiscal, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a las emergencias y a los desastres”*.

Es así como el Ministerio está atendiendo el requerimiento del Ente de Control realizando el envío periódico de un informe que describe los avances alcanzados, un cuadro con el reporte general de ejecución presupuestal de los recursos, un cuadro con el detalle de los convenios y contratos suscritos y

**INFORME**

de su nivel de ejecución, así como el listado del personal del sector salud que se ha beneficiado del proyecto.

Para el primer trimestre de la vigencia 2021, se observó según informe de gestión de Fiducoldex que la ejecución de los recursos a 31 de marzo es la siguiente:

**INFORME RESUMEN EJECUCIÓN FINANCIERA PROYECTO "POR LOS QUE NOS CUIDAN"**

CORTE AL 31-03-2021

RESUMEN EJECUCIÓN	RECURSOS FONTUR (1)	RECURSOS CONTRAPARTIDA ADM POR FONTUR NOTIFICADOS EN CONVENIOS SUSCRITOS (2)	EJECUCIÓN TOTAL (1+2)
Valor del Proyecto	39.527.850	5.825.392	45.353.242
<b>RECURSOS ASIGNADOS</b>			
<b>Recursos recibidos (A)</b>	<b>39.527.850</b>	<b>5.825.392</b>	<b>45.353.242</b>
Recursos pendientes por recibir	0	0	0
<b>EJECUCIÓN (CAUSADO)</b>			
Pagos a contratistas	20.059.326	2.847.961	22.907.288
Comisión Fiduciaria	142.664	6.059	148.723
Gastos bancarios	0	4.028	4.028
<b>Total Ejecutado del Proyecto (B)</b>	<b>20.201.990</b>	<b>2.858.049</b>	<b>23.060.039</b>
<b>Recursos en caja (A-B)</b>	<b>19.325.860</b>	<b>2.967.343</b>	<b>22.293.203</b>
<b>% de ejecución frente valores pactados</b>	<b>51%</b>	<b>49%</b>	<b>51%</b>

**INFORMACION GENERAL DE RECURSOS RESERVADOS**

RECURSOS COMPROMETIDOS EN CONVENIOS SUSCRITOS Y EN TRAMITE DE SUSCRIPCION	32.350.481	5.825.392	38.175.873
RECURSOS COMPROMETIDOS EN CONTRATOS DIRECTOS	6.327.554	0	6.327.554
RECURSOS RESERVADOS PARA COMISION FIDUCIARIA FONTUR	313.713	0	313.713
<b>TOTAL RECURSOS RESERVADOS</b>	<b>38.991.748</b>	<b>5.825.392</b>	<b>44.817.140</b>
<b>RECURSOS PENDIENTES POR RESERVAR MINCIT/FONTUR</b>	<b>536.102</b>	<b>0</b>	<b>536.102</b>



## INFORME

RECURSOS COMPROMETIDOS			
INFORMACION GENERAL DE RECURSOS RESERVADOS	38.991.748	5.825.392	44.817.140
<b>DETALLE DE RECURSOS COMPROMETIDOS</b>			
CONTRATOS DERIVADOS DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS	20.143.526	3.621.398	23.764.923
CONTRATOS DIRECTOS	6.327.554		6.327.554
COMISION FIDUCIARIA	211.769	22.834	234.603
RECURSOS RESERVADOS PARA GASTOS BANCARIOS	0	6.057	6.057
<b>Total comprometidos y reservados</b>	<b>26.682.848</b>	<b>3.650.290</b>	<b>30.333.137</b>
<b>RECURSOS PENDIENTES POR COMPROMETER</b>	<b>12.308.900</b>	<b>2.175.102</b>	<b>14.484.003</b>

cifras en miles de pesos

Fuente: Anexo 16 - Informe de Gestión de Fiducoldex Contrato No. 137 de 2013

De acuerdo con el reporte de avance No. 54 con corte del 31 de mayo de 2021, la información de la ejecución de los recursos es la siguiente:

Se reportan 29 convenios de cooperación con entes territoriales suscritos por un valor de \$38.188.638.128 y 17 Línea de Contratos Directos suscritos por un valor de \$6.701.685.150.

En el marco de los convenios de cooperación con entes territoriales (\$38.188.638.128) a 31 de mayo, según información del reporte de avance No. 54, se han suscrito contratos por valor de \$26.182.802.139.

El programa “Por los que nos cuidan”, plantea actualmente el esquema de contratar una bolsa de noches de hotel entendiendo que un mismo beneficiario puede requerir el servicio de hotel más de una vez y que estas pueden o no ser utilizadas.

Revisados los informes de avance se observan las siguientes situaciones, sobre las cuales se dejan recomendaciones:

### Situaciones evidenciadas y recomendaciones

Al verificar los diferentes avances sobre los convenios y contratos del proyecto “por los que nos cuidan” que han sido remitidos a la CGR, se encontraron situaciones que son susceptibles de corrección:

1. En los reportes de avance que se realizaron durante el periodo enero – mayo de 2021 (Corte Avance No. 53) se observa que en el archivo denominado “*REPORTE CONTRATOS RECURSOS FOME - Ministerio Comercio Ind y Tur*” en donde se encuentra información sobre los recursos transferidos al Patrimonio Autónomo de Fontur, se mencionan que faltan recursos por girar al PA, situación que para mayo del presente año ya ha sido superada, pues estos fueron desembolsados a Fiducoldex en su totalidad en el 2020, según órdenes de pago del SIF Nación mencionadas anteriormente y en consideración al informe de gestión de Fiducoldex del primer trimestre del 2021, donde se menciona que han recibido la totalidad de los recursos del Otrosí No. 31:



## INFORME

DENOMINACION DEL CONTRATO	VIGENCIA EN QUE SE SUSCRIBIÓ EL	NÚMERO DEL CONTRATO	TIPO DE CONTRATO (REGIMEN DE CONTRATACION)	RÉGIMEN DE CONTRATACION	ESTADO	CONTRATO CON MÚLTIPLES CONTRATISTAS	CONTRATO GENERACIÓN DERIVADA	CONTRATO CON INTERVENTORIA	TIPO GASTO	ORIGEN DEL PRESUPUESTO	ORIGEN RECURSOS (FUENTE)	NOMBRE CONTRATISTA
Por los que nos Cuidan - FIDUCOLDEX / FONTUR	2020	Otrosí N° 31 al Contrato N° 137 de 2013	FIDUCIA MERCANTIL	LICITACION PÚBLICA (2013) Ley 80	EJECUCION	PATRIMONIO AUTÓNOMO	SI	No	FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIA CORREINTE / RUBRO PRESUPUESTAL	NACION	FIDUCOLDEX S. A.

TIPO DE IDENTIFICACIÓN CONTRATISTA	No. IDENTIFICACIÓN CONTRATISTA	DIRECCIÓN DOMICILIO PRINCIPAL	TELÉFONO DE CONTACTO	CORREO ELECTRÓNICO	OBJETO DEL CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO (OTRO SI 31)	PLAZO DE EJECUCIÓN	PLAZO TOTAL DE EJECUCIÓN	VR. RECURSOS PROPIOS	TIPO MONEDA CONTRATO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO (OTROSÍ 31)	VALOR FINAL DEL CONTRATO	CÓDIGO BPIN	OBSERVACIONES
NIT	800178148	Calle 28 13 A 24 Piso 6	-3275500	fiducoldex@fiducoldex.com.co	En desarrollo de los establecido en el contrato de Fiducia Mercantil N° 137 de 2013 y conforme a los lineamientos allí señalados, LA FIDUCIARIA obrando como vocera y administradora del PATRIMONIO AUTÓNOMO ODONTO NACIONAL DE TURISMO - FONTUR, se compromete a recibir y ejecutar la suma de TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$39.527.850.000) M/L	12/05/2020	26/02/2021	26/02/2021	SI	PESOS	\$ 39.527.850.000	\$ 39.527.850.000	A-03-03-01-082	A LA FECHA SOLO SE LE HA TRANSFERIDO A FIDUCOLDEX / FONTE LA SUMA DE EMERGENCIAS DEL TOTAL DE FOME - Col\$10.700.000.000 DEL TOTAL DE Col\$39.527.850.000  AL FINAL SI LOS RECURSOS NO SE NECESITAN SE REGRESAN AL FOME

De igual forma como se observa en los anteriores cuadros, el plazo de ejecución del otrosí No. 31 que se ha venido reportando es hasta el 26 de febrero de 2021, sin embargo este plazo se amplió al 31 de mayo, en virtud de la Resolución No. 222 del 25 de febrero de 2021 que prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo de 2021.

Teniendo en cuenta que la expedición de la Resolución No. 738 del 26 de mayo de 2021 prorrogó nuevamente el plazo de la emergencia sanitaria generada por el nuevo Coronavirus Covid 19 hasta el 31 de agosto, se sugiere a la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción en su calidad de supervisor del Contrato 137 de 2013 bajo el cual se ejecuta el Programa “Por los que nos Cuidan”, tener en cuenta lo anteriormente mencionado, para que se soliciten al Patrimonio Autónomo de Fontur, las modificaciones que sean pertinentes en cuanto a los recursos que han sido girados por Mincomercio y el plazo de ejecución real del Otrosí No. 31, en el archivo “*REPORTE CONTRATOS RECURSOS FOME - Ministerio Comercio Ind y Tur*” que se encuentran enviando periódicamente a la CGR.

- Se identificaron que los siguientes convenios no presentan el aporte 80%- 20%<sup>3</sup> establecido en las condiciones del Otrosí No. 31 del Contrato 137 de 2013 con el cual se transfirieron para su ejecución los recursos a FiducolDEX- Fontur y dicha condición no ha sido modificada o establece exclusiones para adelantar la suscripción de convenios sin contrapartida, al respecto no se ha observado en los informes de supervisión del Contrato No. 137 de 2013 observación o análisis alguno al respecto; se solicitaron

<sup>3</sup>Adicional a lo anterior, las consideraciones del Otrosí No. 31 del Contrato No. 137 de 2013, contemplan que los entes territoriales podrán apalancar mayores recursos aumentando sus contrapartidas o realizando alianzas estratégicas con el sector privado.



## INFORME

informes sobre el estado del Programa pero no se identifican los resultados de esta solicitud o análisis del Supervisor sobre su revisión:

**Cuadro No. 1 Convenios que no presenta contrapartida en el Periodo enero- mayo de Fontur reportado a la CGR**

Norma Gubernamental	N°	Fecha suscripción	Fecha Finalización	Entidad Emisora	Objeto	FONTUR	DPTO	MUNICIPIO o DISTRITO	TOTAL
CONVENIO DE COOPERACIÓN	FNTC-058-2020	01/06/2020	19/12/2020	LA SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTA, D.C	AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, JURÍDICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA APOYAR A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD INVOLUCRADOS EN LA ATENCIÓN DE PACIENTES CON COVID-19 EN LOS DIFERENTES CENTROS O ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD	\$ 4.930.749.094	\$ 0	\$ 0	\$ 4.930.749.094
CONVENIO DE COOPERACIÓN	FNTC-111-2020	19/08/2020	19/02/2021	FONTUR MUNICIPIO DE QUIBDO	AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, JURÍDICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA APOYAR A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD INVOLUCRADOS EN LA ATENCIÓN DE PACIENTES CON COVID-19 DE LOS DIFERENTES CENTROS O ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD; LOS TRABAJADORES QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, AL SER INTEGRANTES DE LA FUERZA PÚBLICA (FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL) DEBAN ATENDER EL ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA, POR ESTAR AL CONTACTO DIRECTO CON PERSONAS FRENTE A QUIENES DEBEN GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS QUE SEAN ADOPTADAS, CUANDO LAS CAPACIDADES LOCALES DE LAS ESTACIONES, BATALIONES Y DEMÁS ESPACIOS INSTITUCIONALES SEA INSUFICIENTE; DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIOS -INPEC- CON CASOS POSITIVOS DE COVID-19 Y/O FRENTE A GRUPOS DE POBLACIONES VULNERABLES QUE SEAN DETERMINADOS COMO BENEFICIARIOS	\$ 218.500.000	\$ 0	\$ 0	\$ 218.500.000

- Al verificar los archivos que se han reportado periódicamente a la CGR se observó en los anexos que contienen el detalle de la ejecución de los contratos que algunos en los cuales si bien tienen una cantidad de noches contratadas, no tienen reservas pero si beneficiarios lo que no es claro en la información reportada, pues se entiende que al no haber reservas no hay quien se beneficie del servicio hotelero, tal es el caso del Hotel Capilla del Sol de Buenaventura Contrato FNTC-172-2020, para el cual en el archivo "Ejecución FOME" se reporta que tuvo cero (0) noches reservadas y 147 Trabajadores del Sector Salud beneficiados.

De igual forma se observó en el anexo 16, hoja de cálculo llamada "C. DERIVADOS Y COM FID" del informe de gestión de Fiducoldex del primer trimestre de la vigencia 2021, que en el detalle de ejecución de los contratos, se reporta que el Contrato FNTC-172-2020 tuvo pagos por parte de Fontur por \$554.400.000 y por parte de la contrapartida pagos por valor de \$138.600.000. Lo anterior, fue verificado por la Contraloría General de la República en su auditoría financiera al Patrimonio Autónomo de Fontur realizada en el 2021 sobre la vigencia 2020. Esta situación identificada, de igual forma afecta el número total de beneficiarios, "trabajadores sector de la salud", que se está reportando para el convenio al que pertenece el contrato, convenio FNTC-085-2020, máxime cuando el contrato no tiene por objeto beneficiar los trabajadores de la salud

## INFORME

sino los miembros de la Fuerza Pública del Valle del Cauca, diferenciación que no se hace en la matriz.

**Cuadro No. 2 Detalle Contrato Convenio FNTC-085-2020- Contrato FNTC-172-2020**

MUNICIPIO	# CONTRATO	HOTEL	VALOR TOTAL CONTRATADO	PORCENTAJE EJECUCION	FECHA DE INICIO DEL CONTRAT	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL CONTRATO	SUPERVISOR	# NOCHES CONTRATADAS	TOTAL NOCHES CONTRATADA	NOCHES RESERVADAS	TOTAL NOCHES RESERVADAS	TARIFA POR HABITACION	TSS	TOTAL TSS BENEFICIADO	ESTADO GENERAL
CALI	FNTC-193-2020	HOTEL GRANADA REAL	\$ 170.819.550	100,00	23/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	1.650	25.700	1.629	12.752	\$ 103.527	83	699	TERMINADO
	FNTC-186-2020	COSMOS CALI	\$ 210.000.000	100,00	15/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	2.000		2.000		\$ 105.000	106		TERMINADO
	FNTC-173-2020	HOTEL STEN COLONIAL	\$ 135.000.000	100,00	08/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	1.080		856		\$ 125.000	36		TERMINADO
	FNTC-141-2020	HOTEL PLAZA DE LAS AMERICAS	\$ 398.160.000	88,00	08/09/2020	15/01/2021	GRUPO IS	3.436		3.018		\$ 100.000	110		TERMINADO
	FNTC-142-2020	HOTEL HV LA LLUNA	\$ 194.400.000	100,00	29/09/2020	31/12/2020	GRUPO IS	1.800		1.795		\$ 108.000	39		TERMINADO
BUGA	FNTC-179-2020	SAN JULIAN	\$ 108.000.000	100,00	13/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	1.200	135	\$ 70.000	24	TERMINADO			
TULLA	FNTC-185-2020	HOTEL PRINCIPE	\$ 63.000.000	100,00	20/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	900	0	\$ 70.000	0	TERMINADO			
	FNTC-178-2020	EL GRAN HOTEL	\$ 162.000.000	100,00	14/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	1.620	286	\$ 100.000	52	TERMINADO			
BUENAVENTURA	FNTC-172-2020	CAPILLA DEL SOL	\$ 835.000.000	100,00	01/10/2020	31/12/2020	ÓSCAR GÓMEZ	8.500	0	\$ 110.000	147	TERMINADO			

**Cuadro No. 3 Detalle Pagos Contrato FNTC-172-2020**

NUMERO DEL CONVENIO	N° CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA DE INICIO	FECHA FINALIZACION	ESTADO	VALOR ASUMIDO	PAGOS REALIZADOS	RECURSOS PENDIENTES POR PAGAR
FNTC-085-2020	FNTC-172-2020	MARCO TULIO GOMEZ; GIRALDO SAS; HOTEL CAPILLA DEL SOL	01/10/2020	30/12/2020	En liquidación	693.000	693.000	0
FNTC-085-2020	FNTC-172-2020 otrosi n°1	MARCO TULIO GOMEZ; GIRALDO SAS; HOTEL CAPILLA DEL SOL	01/10/2020	30/12/2020	En liquidación	242.000	173.085	68.915

Sobre lo anterior, al revisar el informe de supervisión del Ministerio sobre el contrato de fiducia con el cual se administra el Patrimonio de Fontur, Contrato 137 de 2013, no se observa análisis o revisión del programa en el informe que permita conocer las observaciones del supervisor sobre el contrato y los pagos realizados. En el informe de supervisión del tercer y cuarto trimestre de la vigencia 2020, se observan tan solo requerimientos de información sobre el Programa “Por los que nos Cuidan” y solicitud de pronunciamientos al Patrimonio sobre el informe realizado por la Oficina de Control Interno en el mes de noviembre de esa vigencia.

- Al revisar una muestra de contratos reportados a la CGR en el avance No. 54, se observó que 6 contratos (FNTC-058-2021, FNTC-257-2020, FNTC-237-2020, FNTC191-2020, FNTC-185-2020, FNTC-172-2020) no presentan noches reservadas frente a las contratadas, es decir presentan cero (0) noches reservadas; así mismo en cuatro casos (FNTC-058-2021, FNTC-257-2020, FNTC-237-2020, FNTC191-2020) de los seis mencionados, la ejecución del contrato es del 0% y en los dos casos restantes (FNTC-185-2020, FNTC-172-2020), presentan una ejecución del 100%, lo que genera incertidumbre frente a la metodología empleada para estimar el porcentaje de ejecución de los contratos ya que se entiende que en los seis casos no se presentó ejecución:



# INFORME

### Cuadro No. 4 Relación de Seis Contratos sin Ejecución

# CONTRATO	HOTEL	VALOR TOTAL CONTRATADO	PORCENTAJE EJECUCIÓN	TOTAL NOCHES CONTRATADA	NOCHES RESERVADAS	TARIFA POR HABITACIÓN	TSS
FNTC-058-2021	HOTEL ANGLO INN	\$ 50.000.000	0,00	22.992	0	\$ 100.000	0
FNTC-257-2020	HOTEL SAN FRANCISCO	\$ 120.000.000	0,00	1.920	0	\$ 100.000	0
NO HAY CONTRATO	DIRECTA	\$ -	0,00	0	0	\$ -	0
FNTC-237-2020	HOTEL PALMAR DEL RIO	\$ 36.000.000	0,00	10.326	0	\$ 60.000	0
FNTC-185-2020	HOTEL PRINCIPE	\$ 63.000.000	100,00	25.700	0	\$ 70.000	0
FNTC-172-2020	CAPILLA DEL SOL	\$ 935.000.000	100,00		0	\$ 110.000	147
FNTC-191-2020	CARREÑO PLAZA	\$ 50.999.850	0,00	550	0	\$ 92.727	0

Es de anotar que tal como está establecido en el Otrosí No. 31 de 2013, los seis contratos generaron el cobro de comisión de la fiduciaria, por lo que se sugiere a Mincomercio, desde la supervisión del Patrimonio y el Comité Fiduciario de Fontur, efectuar recomendaciones formales, que permitan fortalecer los controles para establecer de manera precisa, basados en los históricos de los beneficiarios y en análisis decantados de la región, la necesidad real de la suscripción de éstos contratos en los entes territoriales, de tal forma que los fines para los que fueron suscritos se cumplan.

### Cuadro No. 5 Contratos sin ejecución que generaron cobro de comisión

RESUMEN DE EJECUCIÓN CONTRATACION DERIVADA						RESUMEN GENERAL CONTRATOS			TOTAL COMISION
NUMERO DEL CONVENIO	N° CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA DE INICIO	FECHA FINALIZACION	ESTADO	VALOR ASUMIDO	PAGOS REALIZADOS	RECURSOS PENDIENTES POR PAGAR	
FNTC-085-2020	FNTC-172-2020	MARCO TULIO GOMEZ; GIRALDO SAS; HOTEL CAPILLA DEL SOL	01/10/2020	30/12/2020	En liquidación	693.000	693.000	0	5.755
FNTC-087-2020	FNTC-191-2020	MARIA PAZ CARDONA NAVARRO	19/10/2020	31/12/2020	En liquidación	51.000	0	51.000	326
FNTC-085-2020	FNTC-185-2020	AGUACLARA SA	20/10/2020	31/12/2020	En liquidación	63.000	0	63.000	523
FNTC-052-2020 (R. Dpto Caldas)	FNTC-237-2020	KATHERIN PEREZ -HOTEL PALMAR DEL RIO	pte acta de inicio	09/12/2020	En liquidación	36.000	0	36.000	230
FNTC-052-2020 (R. Mun Manizales)									
FNTC-111-2020	FNTC-257-2020	MARTA ISABEL CORREA CARDONA- HOTEL SAN FRANCISCO DE QUIBDO	pte acta de inicio	31/12/2020	En liquidación	120.000	0	120.000	960
FNTC-135-2020	FNTC-058-2021	HOTEL ANGLO INN ZOMAC SAS	11/03/2021	31/03/2021	En liquidación	50.000	0	50.000	415
<b>Total</b>									<b>101.449</b>

De igual forma, se presentó cierre de convenios sin ejecución así:



## INFORME

**Cuadro No. 6 Convenios con 0% de ejecución que se terminaron con 0% de ejecución:**

NUMERO DEL CONVENIO	ENTIDAD CONTRAPARTE	NIT	INFORMACION GENERAL			APORTES AL CONVENIO			% EJECUTADO CONVENIO		
			OBJETO DEL CONVENIO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	APORTE FONTUR AL CONVENIO	APORTE CONTRAPARTE AL CONVENIO ADM. POF.	VALOR FINAL CONVENIO	% R. FONTUR	% R. CONTRAPARTIDA	% TOTAL
FNTC-087-2020	Municipio de Puerto Carréno	8920393053	Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para apoyar a los trabajadores del sector salud involucrados en la atención de pacientes con Covid-19 de los diferentes centros o entidades prestadoras de servicios de salud	15/07/2020	31/03/2021	129.135	2.273	131.408	0%	0%	0%
FNTC-111-2020	Municipio de Quibdó	8916800110	Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para apoyar a los trabajadores del sector salud involucrados en la atención de pacientes con COVID-19 de los diferentes centros o entidades prestadoras de servicios de salud; los trabajadores que en el ejercicio de sus funciones, al ser integrantes de la fuerza pública (fuerzas militares y la Policía Nacional) deban atender el orden público en el marco de la emergencia sanitaria, por estar en contacto directo con personas frente a quienes deben garantizar la seguridad y el cumplimiento de las medidas que sean adoptadas, cuando las capacidades locales de las estaciones, batallones y demás espacios institucionales sea insuficiente; de trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- que cumplen su labor en establecimientos carcelarios y penitenciarios con casos positivos de COVID-19, y/o frente a grupos de poblaciones vulnerables que sean determinados como beneficiarios	19/08/2020	19/02/2020	218.500	0	218.500	0%	0%	0%
FNTC-166-2020	Municipio de Iairidó	8920391057	Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para apoyar a los trabajadores del sector salud involucrados en la atención de pacientes con Covid-19 de los diferentes centros o entidades prestadoras de servicios de salud	01/10/2020	01/04/2021	12.900	3.225	16.125	0%	0%	0%

Los contratos que se derivaron de esos convenios, FNTC-191-2020 (convenio FNTC-087-2020) y FNTC-111-2020 (FNTC-257-2020) y FNTC-166-2020 (Contratación Directa) de igual forma no se ejecutaron, sin embargo generaron como se informó de acuerdo con lo pactado en el Otrosí No. 31 del Contrato No. 137 de 2013, el respectivo cobro de la comisión fiduciaria por (\$1.286 cifras en miles de pesos), tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 7 Contratos de los convenios FNTC-087-20 y FNTC-111-20 que presentaron cobro de comisión con 0% de ejecución.**

NUMERO DEL CONVENIO	N° CONTRATO	NIT	FECHA DE INICIO	FECHA FINALIZACION	DEPARTAMENTO	CIUDAD	ESTADO	VALOR ASUMIDO RECURSOS FONTUR	PAGOS REALIZADOS RECURSOS FONTUR	SALDO RECURSOS FONTUR	VALOR ASUMIDO RECURSOS CONTRAPARTIDA	PAGOS REALIZADOS RECURSOS CONTRAPARTIDA	SALDO RECURSOS CONTRAPARTIDA	VALOR ASUMIDO	PAGOS REALIZADOS	RECURSOS PENDIENTES POR PAGAR	TOTAL COMIST
FNTC-087-2020	FNTC-191-2020	1.127.393.941	19/10/2020	31/12/2020	VICHADA	PUERTO CARRÉNO	En liquidación	40.800	0	40.800	10.200	0	10.200	51.000	0	51.000	326
FNTC-111-2020	FNTC-257-2020	35.546.281	pte acta de inicio	31/12/2020	CHOCÓ	QUIBDÓ	En liquidación	120.000	0	120.000	0	0	0	120.000	0	120.000	960
Total																	1.286

Es así como se recomienda a la supervisión del Contrato No. 137 tener en cuenta que si bien está establecido contractualmente que los recursos cobrados de la comisión fiduciaria son recursos invertidos para la gestión administrativa del Programa, también es cierto que se trata de recursos públicos sobre los que se requiere dar cumplimiento al principio de economía y planeación de la contratación, contemplados de igual forma en el manual de contratación de Fontur. Lo anterior con el fin de prevenir la suscripción de contratos sin la debida planeación o análisis de la justificación técnica que amparan una necesidad real de los mismos en las regiones, tal como se observa en Guainía y vichada entre otras, en las que se encontraron contratos que

## INFORME

no tuvieron ejecución por falta de demanda de los trabajadores de salud o demás trabajadores beneficiarios del Programa en los servicios hoteleros.

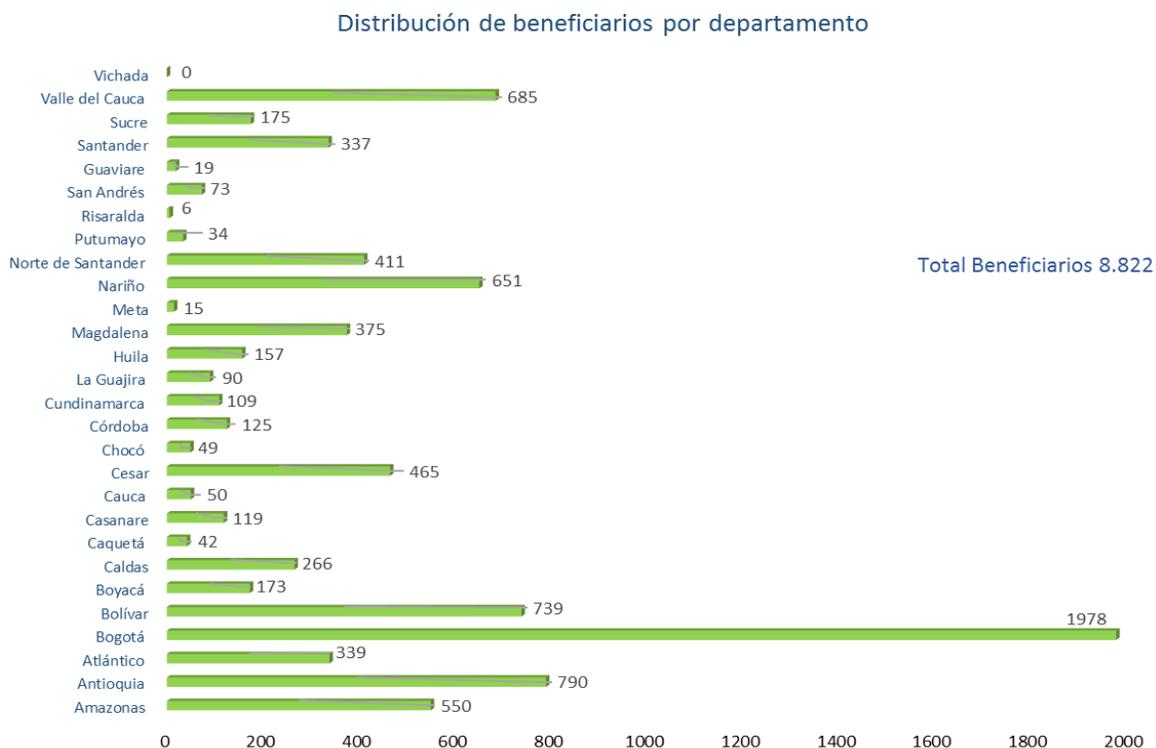
De igual manera se recomienda a la supervisión del Contrato No. 137 dejar registrados en sus informes trimestrales, el estado de las aprobaciones que ha realizado el Ministerio, sobre el cobro de las comisiones fiduciarias, ya que no se observa en los informes de supervisión, pronunciamiento alguno sobre el control detallado que se lleva sobre las comisiones del “Programa por los que nos Cuidan”, tal como se puede observar en los informes de la vigencia 2020.

### Beneficiarios del “Proyecto por los que nos cuida”

Con corte al 31 de mayo de 2021 se informó en el avance No. 54 que se han inscrito 17.036 personas en la “APP Nos Cuidan”, las cuales deberán ser verificadas y aprobadas por las Secretarías de Salud de cada ente territorial

De acuerdo con el anexo 1 del avance 54, los trabajadores de la salud que han utilizado el programa son los siguientes, de acuerdo con el reporte por departamento generado por FONTUR:

**Grafica No. 1 Distribución de beneficiarios del programa por departamento**



- Se tiene un total de 8.822 beneficiarios, los cuales se encuentran concentrados en la siguientes regiones: Ciudad de Bogotá con 1978 beneficiarios, seguidos por el Departamento de Antioquia



## INFORME

con 790 beneficiados y el Departamento de Bolívar con 739 beneficiarios reportados. Situación que contrasta con departamentos como el Guaviare con 19, el Meta con 15, Risaralda con 6 y Vichada sin ningún beneficiario, por lo que **se recomienda** analizar los factores que han influido para la baja demanda del programa en estos últimos departamentos y la pertinencia de continuar con nuevos convenios y contratos que generen cobro de comisión sin ejecución.

6. De acuerdo con la información del avance No. 54, se observa que se tiene al 28 de mayo, un total de 8.822 beneficiarios del Programa, lo que representa un 51.8% del total de inscritos de la APP Nos Cuidan de 17.036 y un 36.7% de los 24000 trabajadores de la salud proyectados a atender en el Programa, según respuesta proporcionada por el Patrimonio de Fontur a la Contraloría General de la República en el marco de la auditoría de la presente vigencia al Patrimonio, Radicado CRFNT-059-2021. Es de anotar que los 24000 trabajadores que proyectan como meta a alcanzar por parte de Fontur, corresponde a un 27% del total (88000) de los trabajadores de la salud que el Ministerio de Salud y Protección Social tenía proyectado para la atención del COVID 19, personal consolidado entre tareas asociadas a hospitalización, cuidados intermedios y unidades de cuidados intensivos<sup>4</sup>, por lo que **se recomienda** fortalecer las medidas de promoción que se han implementado en el programa para generar un mayor nivel de cumplimiento, reduciendo la brecha que existe entre la meta proyectada por Fontur y los beneficiarios que realmente reciben los servicios del programa (8.822 vs 24.000), máxime cuando estos beneficiarios se han ampliado a la fuerza pública y a población vulnerable.
7. En los reportes de los avances remitidos a la CGR, en el anexo de beneficiarios se realiza una diferenciación entre la población de trabajadores de la salud, la atención de población vulnerable y la fuerza pública beneficiada, sin embargo esa diferenciación no es clara en la matriz del anexo que detalla la ejecución de los contratos, en donde solo figura una columna (TSS) sobre los trabajadores del Sector Salud beneficiados en los que se incluye sin ninguna discriminación el total de beneficiarios, como ejemplo se tiene que en esa columna se encuentran reportados los 147 miembros de la fuerza pública reportados a través del Contrato FNTC-172-2020 y sobre los cuales no es claro en este seguimiento si fueron o no beneficiarios reales del programa, por lo anterior se **recomienda** a la Supervisión del Contrato No. 137, analizar el mecanismo pertinente para lograr esta diferenciación de la población beneficiada por el Programa.

### Recomendaciones generales para fortalecer la supervisión del “Programa Por los que Nos Cuidan”

Se sugiere al supervisor del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013 en coordinación con las supervisiones de los contratos y convenios de Fontur y la unidad de auditoría del patrimonio autónomo, revisar la evolución de la prestación de los servicios y cumplimientos de los objetos contractuales de aquellos contratos y convenios que presenten un nivel bajo o ningún tipo de ejecución contractual, con el fin de determinar las causas y las limitantes o restricciones que se han tenido para la ejecución de los mismos,

---

<sup>4</sup> Consideraciones contenidas en el Otrosí No. 31 del Contrato de Fiducia Mercantil No. 137-2013



## INFORME

con el fin de brindar las orientaciones o el apoyo requerido para subsanar las situaciones que sean identificadas y dar cumplimiento con ello al objetivo del programa “Por los que nos cuidan”; lo anterior en el marco de las disposiciones y compromisos pactados en el Otrosí 31 del Contrato No. 137.

De igual forma se recomienda dejar registro en los informes del supervisor del Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013, no sólo de las verificaciones realizadas por este al total de la ejecución del programa en términos de recursos, sino también al avance físico del mismo en relación con la ejecución de los contratos en términos de las noches contratadas frente aquellas que han sido reservadas y las noches realmente adquiridas por los beneficiarios del programa, ya que ese dato no lo proporciona de manera clara, la matriz del anexo que detalla la ejecución de los contratos ni el informe de supervisión.

De igual forma, se recomienda al supervisor del contrato No. 137 de 2013, sugerir a Fontur la aclaración en los informes de avance que se realizan a la Contraloría General de la República, cuales son las variables empleadas para el cálculo del avance porcentual de cada uno de los convenios y contratos, de tal manera que quede clara la metodología empleada para establecer cuando un contrato y/o un convenio se ha ejecutado en un 100%, esto ante los casos en los que se reportan cumplimiento del 100% y no se presentan noches reservadas o pagos y con el fin de unificar el criterio para todas las instancias de revisión.

Finalmente, se recomienda que todas las observaciones que sean realizadas por el Supervisor del Ministerio sobre el cumplimiento del Programa “Por los que Nos Cuidan” en la revisión que adelante a la ejecución de los convenios y contratos asociados a éste o a los resultados de las auditorías que sobre el mismo sean solicitadas a la unidad de auditoría de Fiducoldex-Fontur, queden consignadas en los próximos informes de supervisión trimestral como evidencia de la labor del supervisor, especialmente porque dicha información da cuenta de su gestión y adicionalmente es objeto de revisión por los entes de control.

### **CONTRATO No. 389 DE 2020 RECURSOS FOME**

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto. En los términos del artículo 215 de la Constitución Política, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Es así como mediante el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento. De conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020, los recursos del FOME se podrán usar, en el marco del Decreto 417 de 2020, entre otras, para *“Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.”* El artículo 5 del Decreto 444 de 2020, faculta al



## INFORME

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además, de proveer directamente el financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés general, para otorgar subsidios a tasas de interés, garantías, entre otras siempre que se requieran para atender los objetivos de ese decreto legislativo.

En el marco del Decreto Legislativo 468 del 23 de marzo de 2020 en su artículo 2 se establece: *“A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex, podrá **otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional**, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, en las siguientes condiciones:*

- 1. Las entidades que acceden a estos créditos deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos o actividades objeto de financiación.*
- 2. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.*
- 3. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos.”*  
(...)”

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 468 de 2020, Bancóldex diseñó un programa especial de crédito directo dirigido a empresas pequeñas y medianas – pymes- pertenecientes a sectores específicos de la economía de especial relevancia para la mitigación de la emergencia generada por el COVID 19 y para la reactivación económica.

En el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME en su sesión virtual del 9 de septiembre de 2020, aprobó financiar con cargo a los recursos del Fondo la solicitud de recursos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para financiar la compensación de la tasa de interés de los créditos que Bancoldex entregará de forma directa a empresas de los sectores elegibles que contribuyen a la reactivación económica.

Mediante Resoluciones 1849 del 23 de septiembre de 2020 y 2185 del 18 de noviembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se situaron los recursos para este convenio en la cuenta 03 Transferencias Corrientes, Subcuenta 03 A Entidades del Gobierno, Objeto del Gasto 01 a órganos del PGN, Ordinal 082 Fondo de Mitigación de emergencias – FOME, Recurso 54 Fondo Especial FOME, que por estar libres y disponibles pueden ser distribuidos.

El contrato 389 de 2020 que se suscribió entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Bancoldex, tienen por objeto: *“Otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar*



## INFORME

*proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 468 de 2020”.*

El Ministerio se comprometió a transferir a Bancoldex una suma de \$42.225.0000.000 mediante transferencia electrónica.

De estos recursos los asignados para la COMPENSACIÓN DE TASA DE INTERÉS DE CRÉDITOS DIRECTOS DE BANCOLODEX de la línea de crédito expuesta en la solicitud son \$5.225.000.000.

Mediante Otrosí No. 1 del convenio 389 de 2020 se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del 2021 en consideración a que la Ley de Emprendimiento prorrogó la vigencia del Decreto 648 de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021 y la duración del convenio 389 estaba supeditada a la vigencia de dicho decreto. De igual forma se eliminó el parágrafo de la cláusula segunda del Convenio 389 de 2020 en cuanto a la necesidad de autorización previa del FOME para ampliar el plazo de ejecución, dado que la Ley de Emprendimiento otorgó facultades para ampliar este plazo considerando la importancia de mantener medidas que beneficien a las Mipymes que se han visto afectadas por los efectos de la pandemia del COVID19. De igual forma se modificó la periodicidad de presentación de los informes de Bancoldex al Ministerio, incluyendo una periodicidad mensual con unas características específicas para el reporte de la información y cambió la presentación de los informes de supervisión, solicitando uno con corte a 31 de diciembre de 2020 e informes trimestrales durante el 2021; anteriormente se requería solo de la presentación de dos informes.

### **Ejecución de Recursos Convenio 389 de 2020**

Revisada la ejecución presupuestal del Ministerio, se observó que el 100% de los recursos del convenio, \$42.225.000.000, fueron transferidos a Bancoldex, mediante órdenes de pago del SIF Nación No. 339387420 por valor de \$37.000.000.000 y No. 339414020 por valor de \$5.225.000.000, ambas de fecha 27 de noviembre de 2020.

Mediante Circular Bancoldex No. 050 del 11 de diciembre de 2020, se creó la Línea Bancoldex de Apoyo Directo a PYMES con destino a gremios y empresarios PYME, buscando generar alternativas de solución para la reactivación de la actividad económica de las pymes del país, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 468 de 2020.

**Monto del cupo:** Aproximadamente cuatrocientos mil millones de pesos (COP 400.000.000.000)

**Vigencia del cupo:** Hasta el agotamiento de los recursos aportados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Beneficiarios:** Personas naturales y jurídicas, domiciliadas a nivel nacional, consideradas como pequeñas y medianas empresas, pertenecientes a los sectores priorizados para el apoyo a la recuperación económica.

**Destino de los recursos:** Capital de trabajo: Materias primas, insumos, nómina y demás costos y gastos operativos de funcionamiento. Se excluye sustitución de pasivos.

## INFORME

**Monto Máximo por Empresa:** Hasta dos mil quinientos millones de pesos (COP 2.500.000.000).

De acuerdo con el informe de supervisión a marzo 31 de 2021, la ejecución del Convenio presentó un avance del 15%; el tema llamó la atención de la Contraloría General de la República en su auditoría financiera realizada en esta vigencia a Mincomercio, sobre el cual realizó la observación preliminar No. 26<sup>5</sup>, en la que señaló: “...1- El programa ejecutado por el Ministerio a través de Bancoldex, con el convenio 389 de 2020, para otorgar crédito con tasa compensada a pequeñas y medianas- pymes- pertenecientes a sectores específicos de la economía de especial relevancia para la mitigación de la emergencia generada por el COVID-19 y para recursos FOME, los cuales por su excepcionalidad y objetivo debían ser ejecutados de forma ágil e inmediata, con corte a 31 de marzo de 2021 presenta una ejecución del 15%. Lo cual denota que no se ha logrado el resultado esperado, puesto que, con este corte sólo se han otorgado 151 créditos con tasa compensada. 2- Es necesario evaluar por parte del Ministerio, que factores han influido, para que no se haga la colocación real y efectiva de los créditos, puesto que Bancoldex no garantiza los mismos, y su otorgamiento está supeditado al análisis del riesgo de cada operación; lo cual se refleja en la baja acogida del programa y el número de beneficiarios de 151 con 4 meses de ejecución del convenio, por lo que no se está logrando cumplir el objetivo de los créditos (compensación de tasa) que es mitigar los efectos económicos por COVID-19, en las empresas del país...”.

### Situaciones evidenciadas en la ejecución del Convenio 389 de 2020

Al verificar los informes reportados a la CGR se observó:

1. La Dirección de Regulación ha estado enviando periódicamente los informes de ejecución del Convenio 389 de 2020 cumpliendo con el compromiso establecido con la Contraloría General de la República.
2. La información reportada con corte a 31 de mayo de 2021 muestra la siguiente ejecución de recursos:

### Cuadro No. 9 Empresas beneficiadas PYME por tamaño

Tamaño	Cantidad	Valor Desembolsos	Aporte Mincomercio
Pequeñas	219	\$59.743.058.203	\$5.806.383.558,94
Medianas	68	\$48.237.247.754	\$4.656.096.158,86
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>\$107.980.305.957</b>	<b>\$10.462.479.717,80</b>

1. El Programa Línea Bancoldex de Apoyo Directo a PYMES, Circular Bancoldex No. 050, a 31 de mayo tuvo 287 desembolsos por valor de \$107.980.305.957.

A esa fecha se han otorgado 219 créditos con tasa compensada a pequeñas empresas y 68 créditos a empresas medianas, evidenciando que a esa fecha las pequeñas empresas han acudido en mayor número a ésta Línea de Crédito.

<sup>55</sup> Cuarta Comunicación de Observaciones 22 al 26 2021EE0059844



## INFORME

En los 287 desembolsos realizados, el aporte de Mincomercio ha sido por valor de \$10.462.479.717,80, lo que equivale a una ejecución aproximada del convenio del 24,78%, quedando pendiente de ejecutar el 75,22% en los 7 meses restantes para finalizar la vigencia, por lo que se **recomienda** generar en coordinación con Bancoldex, análisis que permitan identificar las limitaciones que desestimulan una mayor acogida del Programa en las regiones, ya que si bien *“Bancoldex no garantizará la colocación de los recursos a las empresas solicitantes toda vez que dependerá de la demanda del crédito y del análisis de riesgos que se delante de cada operación”*, si puede contribuir desde su experiencia en coordinación con el Ministerio a evaluar e implementar estrategias de comunicación y socialización en los territorios de los beneficios ofrecidos por el programa y superar dichas restricciones en su acogida, esto considerando que del 1 de abril al 31 de mayo se han generado 136 operaciones frente a las 113 presentadas entre febrero y marzo, 23 más en los últimos 2 meses, medidas que pueden coadyuvar a favorecer que las operaciones sigan en aumento.

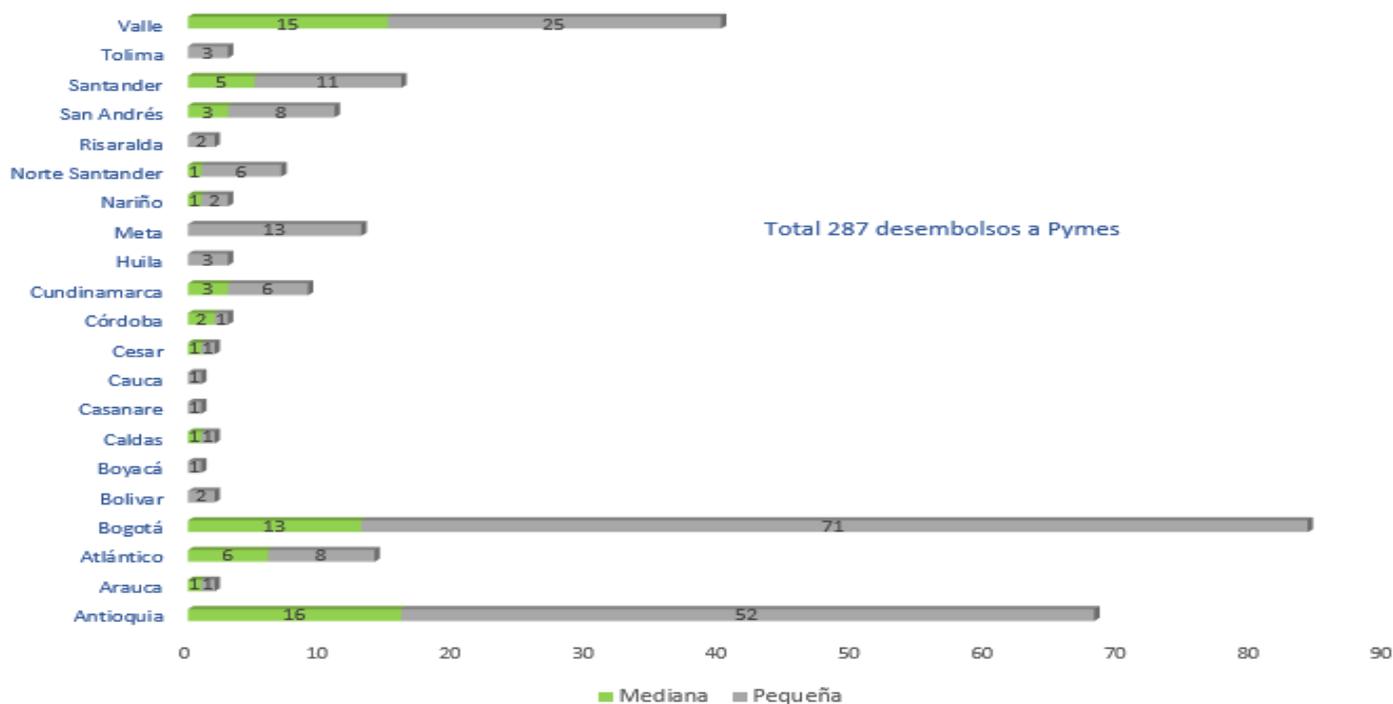
De igual forma se exhorta al supervisor del Convenio 389 de 2020 a dejar documentado en sus informes de supervisión presentados trimestralmente, de acuerdo con el Manual de Contratación del Ministerio, el trabajo de revisión y análisis que se realice sobre el programa en los territorios del país, pues estos forman parte del informe técnico y financiero que todo supervisor debe realizar en su actividad de seguimiento contractual, adicionalmente al seguimiento administrativo, contable y jurídico que se encuentran obligados a realizar de acuerdo con lo establecido en el Artículo 83 *Supervisión e interventoría contractual* de la Ley 1474 de 2011. De igual forma es importante recordar que el Artículo 84 *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores* establece: *“(…)Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.(…) No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad (…)*.

2. Los desembolsos realizados a empresas que han acudido a esta línea de crédito, se concentran en las siguientes departamentos:

## INFORME

**Grafica No. 2**

**Distribución del número de desembolsos por tamaño de empresa y departamento**



De acuerdo con la Gráfica anterior la mayor parte de desembolsos, 84, se concentran en la ciudad de Bogotá, con 13 para medianas y 71 para pequeñas empresas, esto corresponde al 29,26% de los desembolsos realizados; continúa Antioquia con 68 desembolsos de los cuales 16 corresponden a medianas y 52 a pequeñas empresas, lo que representa el 23,6% del total de los desembolsos realizados. Lo anterior contrasta con los desembolsos realizados en los departamentos del Cauca (1), Casanare (1), Boyacá (1) y Bolívar (2) en donde se han solicitado 1 o 2 desembolsos para las pequeñas empresas. Se **recomienda** analizar cuáles han sido las causas para no realizar solicitudes a la Línea de Crédito de Bancoldex y el fortalecimiento de la promoción de los beneficios generados por estas líneas en departamentos como Cauca, Casanare, Boyacá, Bolívar, entre otros, considerando el panorama empresarial de cada región y su estado actual de acuerdo a fuentes de información confiables en los territorios, diseñando estrategias focalizadas para la promoción del programa.



## INFORME

### RECURSOS TRANSFERIDOS A BANCOLDEX

#### Convenio Interadministrativo 259 de 2015 con Bancoldex (A-03-03-04-028)

En el Marco del Convenio Interadministrativo No. 259 de 2015 suscrito con Bancoldex, se realizaron las adiciones de recursos para apoyar la mitigación de los efectos de la pandemia al sector empresarial afectado, bajo los otrosíes 20 y 21 del 2020.

Es de anotar que los recursos correspondientes a los otrosíes 20 y 21, de \$10.000.000.000 y \$16.000.000.000, correspondientes al rubro presupuestal A-03-03-04-028 de recursos corrientes ya han sido obligados contablemente y pagados a Bancoldex mediante órdenes de pago del SIIF Nación 60381620, 61144620 (\$10.000.000.000) y 74875620 (\$16.000.000.000).

La ejecución de los recursos se ha dado de la siguiente forma:

- Mediante Resolución 861 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se distribuyeron recursos a la cuenta de transferencias corrientes del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por la suma de DIEZ MIL MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.000) M/CTE, los cuales mediante Otrosí No. 20 del Convenio Interadministrativo No. 259 de 2015, fueron transferidos a Bancoldex, con el objeto de apoyar el financiamiento de una línea de crédito dirigida a todo el sector empresarial afectado como consecuencia de la emergencia económica social, ambiental y sanitaria generada por el Covid 19, buscando entregar condiciones de crédito preferenciales que ayuden a las empresas afectadas en su recuperación.

Los recursos se dirigieron a financiar la Línea de Crédito **Colombia Responde** (Circular Bancoldex 004 del 18 de marzo de 2020): recursos hasta por \$250 mil millones para capital de trabajo y sustitución de pasivos dirigidos a empresas de turismo, aviación y espectáculos en vivo, y a los proveedores de estas industrias. La línea estuvo destinada a mipymes y grandes empresas con un plazo de hasta 3 años y hasta 6 meses de gracia para capital. Los montos máximos por empresa se establecieron entre \$3.000 millones para mipymes y \$5.000 millones para grandes empresas. En este caso, el intermediario debía acreditar una reducción de por lo menos el 2% en la tasa de interés frente a sus tasas tradicionales y de 5% cuando se trate del mecanismo de microfinanzas. Se emitieron cartas modificatorias a la Circular 004, una del 26 de marzo y otra del 3 de abril; se emitió carta de terminación de la Línea de Colombia Responde, “contra los efectos económicos del Covid 19 Coronavirus”, el día 2 de julio de 2020 con la que se informa a los destinatarios de la línea (presidentes, vicepresidentes, vicepresidentes comerciales, funcionarios encargados de la línea de crédito de Bancoldex en las entidades financieras) que los recursos de la línea fueron utilizados en su totalidad y por lo tanto no se recibirán más solicitudes.



## INFORME

En ejecución de esta línea cerrada el pasado 2 de julio, se desembolsaron créditos por \$250.000 millones en créditos para empresas de turismo, aviación y espectáculos en vivo y a los proveedores de estas industrias, beneficiando a 456 empresarios.<sup>6</sup>

- Mediante Resolución 0943, del 26 marzo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se distribuyeron recursos a la cuenta de transferencias corrientes del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por la suma de DIECISÉIS MIL MILLONES DE PESOS (\$16.000.000.000), los cuales mediante Otrosí No. 21, fueron empleados para adicionar el valor del Convenio No. 259, en esa suma, con el objetivo de ampliar la cobertura de la línea “Colombia Responde” a toda la economía, con el fin de incrementar los recursos ofrecidos al mercado. Los recursos se dirigieron a financiar la Línea de Crédito “**Colombia Responde para Todos**”, (Circular 006 del 2 de abril de 2020): esta es la segunda versión de la Línea Colombia Responde, con la inyección de hasta \$350.000 millones para capital de trabajo y sustitución de pasivos, adicionales a los \$250.000 millones inicialmente dispuestos en la línea Colombia Responde. Este segundo cupo de crédito cobijó a todos los sectores, salvo los tres sectores de empresas beneficiadas con la línea Colombia Responde y el agropecuario (que lo cubren Finagro y Banco Agrario). Los montos máximos por empresa se establecieron de \$3.000 millones para mipymes y \$5.000 millones para grandes empresas. En este caso, el intermediario debe igualmente acreditar una reducción de por lo menos el 2% en la tasa de interés frente a sus tasas tradicionales y de 5% cuando se trate del mecanismo de microfinanzas. Se han expedido dos cartas modificatorias a la Circular 06 para dar mayor acceso a las empresas de menor tamaño y mayor acceso de financiación, ambas del 2 de abril del 2020.

De acuerdo con el informe de supervisión del Convenio 259 de 2015 con corte a 31 de marzo de 2021, durante el trimestre, la línea Colombia Responde para Todos con un cupo aproximado de \$350.000 millones, tuvo desembolsos que beneficiaron, según reporte del informe de supervisión con corte a marzo de 2021, 17043 empresas. La línea ya se desembolsó en su totalidad, los desembolsos se dieron por tamaño de la empresa de la siguiente manera<sup>7</sup>:

TAMAÑO DE LA EMPRESA	DESEMBOLSOS COP
MICRO	99.977.976.313,00
PYMES	176.842.044.955,00
GRANDES	73.180.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>350.000.021.268,00</b>

### Supervisión Convenio Interadministrativo No. 259 de 2015

El convenio No. 259 de 2015, tiene por objeto “Realizar las actividades necesarias para implementar y operar una o varias líneas de crédito de BANCOLDEX, que faciliten la canalización de recursos a las empresas nacionales para la satisfacción de sus necesidades crediticias en los siguientes aspectos:

<sup>6</sup> Informe de respuesta a la CGR 2020EE0085831

<sup>7</sup> Informe de aportes marzo de la vigencia 21



## INFORME

*fortalecimiento del aparato productivo, modernización, procesos de innovación empresarial, procesos de reducción del impacto ambiental y procesos de internacionalización, así como para atender sus necesidades de liquidez, para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2710 de 2014”.*

La supervisión del convenio No. 259 de 2015 suscrito con Bancoldex está a cargo del Director de Productividad y Competitividad y se adelantan comités de seguimiento al convenio como elemento de control a éste. De acuerdo con el último informe de supervisión con corte a 31 de marzo de 2021, se observó que los avances sobre las líneas de crédito han sido verificadas por el supervisor del convenio y se establecen los porcentajes de ejecución.

Actualmente el informe de supervisión con corte a 31 de marzo de 2021 se encuentra incluido en la plataforma de contratos al igual que los demás informes correspondientes a los anteriores trimestres con sus documentos soportes.

El informe de supervisión se realiza por línea de crédito, mencionando el número de operaciones realizadas, el valor al que corresponden y el porcentaje de ejecución de los recursos por cada línea, así como el porcentaje de ejecución del convenio en su totalidad; en el informe de aportes que hace parte integral del informe de supervisión, se pueden establecer los sectores de la economía, los tamaños de las empresas, las empresas y las entidades financieras que otorgaron los créditos que finalmente fueron desembolsados en la Línea Colombia Responde para Todos y demás líneas que financia el convenio; en el último informe de supervisión se observó que fueron tenidas en cuenta las recomendaciones que dejó la OCI en el seguimiento realizado en el 2020, de hacer mención de manera expresa en el informe, al estado de ejecución de los recursos destinados para atender los efectos negativos del COVID.

Se recomienda que en la elaboración de los informes de supervisión que se realicen en adelante hasta la finalización del convenio No. 259 de 2015, se conserve el análisis del total de los recursos que fueron invertidos durante la vigencia 2020 para la financiación de líneas de crédito orientadas a mitigar los efectos económicos negativos generados a las empresas por la pandemia del COVID 19, ya que se trata de información revisada y requerida por los entes de control que coadyuva a evidenciar el seguimiento realizado por el supervisor a éstos recursos.

Frente al hallazgo que se había presentado en el informe de seguimiento a la ejecución de los recursos en el marco de la emergencia económica, social, ambiental y sanitaria generada por el COVID 19 de la vigencia 2020, se observó que para la presente vigencia el Contrato No. 259 de 2015 presenta los documentos de ejecución del contrato, otrosíes e informes de supervisión generados hasta la fecha, se encuentran correctamente publicados en el SECOP 1.

### **Situaciones Evidencias en la ejecución del Convenio 259 de 2015:**

1. De acuerdo con el informe de supervisión del Convenio 259 con corte a 31 de marzo y sus documentos anexos, entre ellos el informe de aportes de marzo de 2021, se observó que las siguientes líneas de crédito presentan baja ejecución de recursos:

## INFORME

### Líneas Mipymes competitivas para escalonamiento productivo

Línea de Crédito	Porcentaje de Utilización
Línea Mipymes competitivas para escalonamiento productivo 2020 BIC	0%
Línea Mipymes competitivas para escalonamiento productivo 2020 Naranja	1,57%
Línea Mipymes competitivas para escalonamiento productivo 2020 Multisectorial	16,51%
Línea Mipymes competitivas para escalonamiento productivo 2020 Verde	2,23%

Llama la atención el 0% de la Línea de Crédito, “Línea Mipymes competitivas para escalonamiento productivo 2020 BIC”, especialmente porque se reporta en el informe de supervisión, que entre las pocas empresas existentes de este tipo en Colombia, no ha tenido acogida dicha línea.

Frente a la línea general de Crédito “Mipymes Competitiva” se indicó que los desembolsos para la modernización de Mipymes por parte de Bancoldex estuvieron por debajo del promedio histórico de créditos, lo que podría significar que las inversiones realizadas por las empresas fueron menores frente a los años en los que no hubo pandemia. De acuerdo con lo reportado en el informe de supervisión, se indica que se espera que esta tendencia cambie para el 2021 y que las líneas de inversión retomen su relevancia, facilitando a las empresas llevar a cabo inversiones importantes en la modernización el aparato productivo (adecuación maquinaria, equipos, tecnología, bodegas, vehículos productivos etc).

Sobre la “línea competitiva para escalonamiento productivo 2020 multisectorial”, el supervisor dejó constancia en el informe de supervisión de la solicitud de información a Bancoldex.

**Se recomienda** a la supervisión del contrato No.259 de 2015, especial seguimiento a la ejecución de las Líneas de Crédito **Mipymes competitivas para escalonamiento productivo**, con el fin de dar celeridad a las actividades de promoción y socialización de los beneficios de las mismas con el fin de mejorar los porcentajes de utilización de los recursos a través de los diferentes comités de seguimiento que puedan ser implementados por Mincomercio, antes de la fecha de finalización del convenio, la cual está definida, según otrosí No. 21 del Convenio, para el 31 de julio de 2021.

### Líneas de Crédito de San Andrés y Providencia

Línea de Crédito	Porcentaje de Utilización
Línea de Crédito San Andrés Adelante – Grandes E.	14,94%
Línea de Crédito Providencia Adelante	0%



## INFORME

De acuerdo con el informe de supervisión con corte a 31 de marzo de 2021, se evidenció que la Línea de crédito San Andrés Adelante para Grandes Empresas ha tenido una utilización del 14,94%; de igual forma se observó que la Línea de Providencia Adelante, que fue lanzada en febrero de 2021, a esa fecha no presentaba utilización (0%). Lo anterior, hace necesario la implementación de estrategias para lograr las finalidades para las cuales fueron creadas estas líneas, es decir la recuperación de las empresas de San Andrés y Providencia luego de los efectos dejados por el paso del Huracán Iota.

**Se recomienda** fortalecer el seguimiento a la ejecución de las Líneas de Crédito creadas para San Andrés (Línea Grandes Empresas) y Providencia (Línea Providencia Adelante) en cada verificación que sea realizada por la supervisión, dejando registro en los informes trimestrales de las observaciones o recomendaciones realizadas por ésta durante el periodo que hace falta para terminar con la ejecución del convenio, toda vez que este finaliza el 31 de julio de 2021.

### Líneas de Crédito de Bancoldex en el marco del Patrimonio de INNPULSA

#### Situaciones evidenciadas

Al verificar los informes de supervisión del Patrimonio de INNPULSA, se evidenció lo siguiente:

1. La supervisión del Contrato de Fiducia No. 001 de 2017 a cargo de la Dirección de Mipymes y la Dirección de Productividad y Competitividad ha realizado seguimiento a los efectos generados por el Covid19 sobre la ejecución de los proyectos y programas del Patrimonio solicitando se tomen las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento o la implementación de planes de choque para alcanzar las metas programadas, como se observa en Oficio Radicado 2-2020-008163 dirigido a Fiducoldex- INNPULSA; también se evidencia que se ha realizado el seguimiento a los efectos de la pandemia del Covid19 en 125 contratos del Patrimonio de INNPULSA, como se pudo observar en el anexo denominado “Contratos Afectados Covid” que hace parte integral del informe de supervisión con corte a 30 de septiembre de 2021; en este documento se pudo evidenciar que los contratos tuvieron que modificarse introduciendo nuevas modalidades para realizar las actividades del contratista, tales como asesorías a través de medios virtuales ante la imposibilidad de desplazarse, eventos de carácter virtual, o ampliando plazos de ejecución de los contratos por la imposibilidad de realizar encuentros presenciales en las regiones, entre otras actividades.
2. Si bien en los informes de gestión de la Fiduciaria, se habla de las actividades realizadas frente algunas líneas de crédito, esto se hace de manera general y no se puede establecer la ejecución o porcentaje de utilización de las líneas de crédito creadas entre el Patrimonio de INNPULSA y Bancoldex, algunas de ellas generadas durante la pandemia para contribuir a mejorar las condiciones de afectación que ha tenido el sector empresarial por causa del COVID 19 con el fin de ampliar la situación de liquidez de las empresas o ajustar las obligaciones de pago de éstas; tal es el caso de las siguientes líneas de crédito:

**Línea especial de crédito Transporte Responde** – Contra los efectos económicos del Coronavirus COVID-19 (Circular 017 del 16 de junio de 2020): El Ministerio de Transporte y Bancóldex, en vista de los efectos negativos en las empresas del sector transportador, como consecuencia de la presencia del COVID19 en el país, han diseñado una solución de crédito preferencial dirigida al mantenimiento de la liquidez de las empresas. Se trata de un cupo por COP 95.000 millones, dirigido a empresas de transporte, incluyendo



## INFORME

propietarios y conductores, así como terminales de transporte. La línea contempla una reducción en la tasa de interés a los beneficiarios, en mínimo el 2% (200 pbs) frente a la tasa plena que el intermediario hubiera aprobado para cada operación específica en condiciones estándar de crédito y de 5% cuando se trate del mecanismo de microfinanzas. El plazo de 3 años y hasta 6 meses de gracia.

**Programa de Alivio Financiero para Operaciones Desembolsadas Bajo las Modalidades Tradicionales de Crédito y Mediante la Línea de Apoyo al Crecimiento de la Economía Naranja** (Circular No. 028 del 4 de agosto de 2020): teniendo en cuenta que continúan las condiciones de afectación económica en el sector empresarial, derivadas de la pandemia causada por el Covid19 y con el fin de ampliar el programa de soluciones orientadas a aliviar la situación de liquidez de las empresas, así como ajustar el pago de las obligaciones al flujo de caja de las mismas, Bancóldex ofrece a los beneficiarios de los créditos vigentes desembolsados bajo las modalidades tradicionales de “Capital de Trabajo y Sostenimiento Empresarial”, “Modernización Empresarial” y “Línea de Apoyo al Crecimiento de la Economía Naranja”, así como a las operaciones ya beneficiadas con el programa de alivio financiero (Circular 005 de marzo 20 de 2020) vigente hasta la fecha, las siguientes alternativas para modificar sobre el saldo insoluto de la obligación en Bancóldex, una o varias de las siguientes condiciones financieras así: Para operaciones en pesos: (i) ampliación hasta en 12 meses el plazo actualmente pactado, (ii) aplazar una o varias de las cuotas a capital pactadas para los siguientes 12 meses. Al finalizar este periodo, el saldo de capital de la obligación deberá ser amortizado en cuotas mensuales, trimestrales o semestrales iguales durante el plazo restante del crédito, (iii) ajustar la periodicidad en el pago de los intereses de acuerdo con el nuevo plan de amortización acordado entre el beneficiario y el intermediario financiero. En su equivalente mes, trimestre o semestre vencido, cuando se trate de tasas con base en el DTF, y mensual o trimestral para las tasas pactadas en IBR. (iv) se mantiene la tasa inicialmente pactada, (v) No se podrá incrementar la tasa de interés inicialmente acordada entre la empresa beneficiaria y el intermediario financiero.

Las modificaciones de las condiciones financieras inicialmente pactadas en las operaciones en dólares deberán ser consultadas previamente y Bancóldex evaluará cada caso para autorizar la modificación solicitada.

**Línea Reactírate, Bancóldex/ Colombia Productiva** (Circular No. 020 del 19 de junio de 2020): Colombia Productiva y Bancóldex, buscando apoyar el reinicio seguro de las actividades productivas, en el marco de la pandemia del COVID 19, han diseñado una solución de crédito preferencial dirigida a la liquidez de las empresas asociada con los usos propios de la reactivación económica. Se trata de un cupo por COP 7.600 millones, dirigido a personas naturales y jurídicas, consideradas como micros, pequeñas y medianas empresas, de todos los sectores económicos, que requieran recursos para financiar los costos y gastos asociados con la implementación de medidas de bioseguridad, incluyendo insumos y adecuaciones para garantizar la seguridad de quienes laboran en la empresa, incluyendo aquéllos relacionados con el pago de consultoría para la implementación de los protocolos al igual que certificaciones y sellos que refrenden las prácticas de bioseguridad de la empresa, se excluye la sustitución de pasivos. La línea contempla una reducción en la tasa de interés a los beneficiarios, en mínimo el 2% (200 pbs) frente a la tasa plena que el intermediario hubiera aprobado para cada operación específica en condiciones estándar de crédito. El plazo de 3 años y hasta 6 meses de gracia.

## INFORME

Adicionalmente, en asocio con diferentes entes territoriales y para atender necesidades de empresarios domiciliados en ciertas regiones del país, Bancoldex lanzó recientemente las siguientes líneas especiales de crédito:

- Línea Bogotá Responde, publicada el 14 de abril de 2020 bajo la Circular 008.
- Línea Cúcuta Responde, publicada el 15 de abril de 2020 bajo la Circular 010.
- Línea Norte de Santander Responde, publicada el 15 de abril de 2020 bajo la Circular 009.
- Línea Barranquilla Responde, publicada el 16 de abril de 2020 bajo la Circular 011.
- Línea Caldas y Manizales Responden, publicada el 5 de mayo de 2020 bajo la Circular 012.
- Línea Antioquia Responde, publicada el 7 de mayo bajo la Circular 013.
- Línea Bucaramanga Responde, publicada el 21 de mayo de 2020 bajo la Circular No. 014.
- Línea Fusagasugá Responde, publicada el 27 de mayo de 2020 bajo la Circular No. 015.
- Línea Pereira Responde, publicada el 27 de mayo de 2020 bajo la Circular No. 016.
- Línea Villavicencio Responde, publicada el 17 de junio de 2020 bajo la circular No. 018.
- Línea Valle del Cauca Responde, publicada el 19 de junio de 2020 bajo la circular No.019.
- Línea Rionegro Responde, publicada el 30 de junio de 2020 bajo la Circular No. 021.
- Línea Atlántico Responde, publicada el 7 de julio de 2020 bajo la Circular No. 023.
- Línea Montería Responde, publicada el 15 de julio de 2020 bajo la Circular No. 024.
- Línea Guainía Responde, publicada el 23 de julio de 2020 bajo la Circular No. 025.
- Línea Palmira Responde, publicada el 23 de julio de 2020 bajo la Circular No. 026.
- Línea Santander Responde, publicada el 27 de julio de 2020 bajo la Circular No. 027.
- Línea Barrancabermeja Responde, publicada el 12 de agosto de 2020 bajo la Circular No. 031:

Las líneas especiales de crédito, Colombia Responde Para Todos, Colombia Emprende e Innova, tienen cobertura nacional y aplican para los empresarios domiciliados en cualquier región del País.



## INFORME

### **Recomendación sobre “Fortalecimiento del Registro de las revisiones realizadas por la supervisión en los Contratos de Fiducia para la administración de los Patrimonios de INNPULSA y COLOMBIA PRODUCTIVIDA”.**

Teniendo en cuenta las líneas de crédito que se han creado coordinadamente entre los patrimonios de INNPULSA (Transporte Responde, Programas de Alivio, Crecimiento de Economía Naranja, Líneas de Colombia Emprende e Innova) y Colombia Productiva (Línea Reactívale) con Bancoldex y si bien es cierto, se debe tener en cuenta que el cupo de cada una de las líneas se agota en la medida que se va desembolsando según la demanda y que la supervisión de los contratos de fiducia mercantil han solicitado información de éstas, como se evidencia en el caso del informe con corte a 31 de diciembre 2020 del Contrato No. 001 de 2017, también es cierto que no se encuentra reportado de manera explícita el análisis de la ejecución de las líneas de crédito en el contenido de los informes de supervisión, por lo que se **recomienda nuevamente**, dejar registro expreso de la revisión del nivel de ejecución o de utilización de los recursos destinados a Bancoldex para su desembolso al sector empresarial MIPYME a través de los diferentes programas de crédito, como parte de las medidas gubernamentales que han sido adoptadas con el fin de mitigar los efectos de la pandemia del COVID 19.

Se **recomienda** el seguimiento a la inversión de estos recursos de los patrimonios, precisando en los informes de supervisión de Mincomercio, el porcentaje de ejecución de cada línea de crédito, los sectores que han sido beneficiados, los tipos de empresas, el valor de los desembolsos y demás información que detalle la inversión realizada más allá de los porcentajes de ejecución de las líneas de crédito o de los números de las operaciones realizadas, con el fin de dejar evidencia detallada de lo que se ha realizado en el marco de los contratos de fiducia.

Lo anterior, se sugiere con el fin de contar con información de seguimiento integral que permita evidenciar la utilización de los recursos y generar alertas tempranas desde el Ministerio, así como contar con evidencia suficiente de la correcta supervisión por parte de los funcionarios delegados para esa actividad, en cumplimiento de los artículos 83 y 84 de Ley 1474 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”*, ante una posible revisión de dichos informes por parte de los órganos de control.

Frente a las recomendaciones realizadas por la Oficina de Control Interno a la supervisión del Patrimonio de INNPULSA, la Dirección de Mipymes respondió al informe preliminar mediante memorando interno, Radicado No. DMP-2021-000062 del 18 de junio, lo siguiente:

*“...Si bien es cierto, la supervisión del contrato de Fiducia Mercantil 001-006 de 2017 ha realizado seguimientos directamente con el Patrimonio Autónomo Innpulsa Colombia, estos han quedado documentados de manera general, sin la especificidad que se sugiere; por lo cual la supervisión se acoge a la recomendación de la Oficina de Control Interno...”*

**Análisis de la Oficina de Control Interno:** Teniendo en cuenta que la Dirección de Mipymes se acoge a la recomendación realizada por ésta Oficina, se espera que en los informes de supervisión puedan registrarse análisis que complementen el reporte de los niveles de ejecución de las líneas de crédito

## INFORME

creadas de manera articulada entre el Patrimonio de INNPULSA y Bancoldex, con el fin de dejar registro del adecuado ejercicio de supervisión.

### OTROS RECURSOS EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN DE LOS EFECTOS GENERADOS POR EL COVID 19

A partir del Proyecto de Inversión Implementación de Procesos de Desarrollo Económico Local para la Competitividad Estratégica Nacional con código BPIN 2017011000016 por valor en el 2020 de \$23.912.451.078, con el objetivo de implementar procesos de desarrollo económico local que aumenten la productividad y competitividad en las regiones del país el Ministerio suscribió en la vigencia del 2020 cuatro (4) con las Cámaras de Comercio de Barranquilla, Medellín, Cali y Cartagena, Convenios 306 (Barranquilla), 316 (Medellín), 302 (Cali), 303 (Cartagena) todos con el mismo objeto contractual: *“Aunar esfuerzos para incrementar programa de crecimiento empresarial para la formalización, dirigido a micro y pequeñas empresas, a través de procesos de acompañamiento, formación y atención técnica especializada para mejorar la oferta de valor y el crecimiento empresarial con enfoque en la formalización”*.

#### Recomendación para fortalecer la supervisión de los convenios suscritos con cámaras de comercio

En auditoría financiera realizada por la Contraloría General de la República a la vigencia 2020, se identificaron las observaciones preliminares Nos. 22, 23, 24, 27 y 28<sup>8</sup> en donde se evidenciaron situaciones como, debilidades de la supervisión de los convenios, modificaciones de éstos faltando poco para su fecha de finalización, cambios frente a la modalidad y flexibilidad de la participación de los empresarios en la ruta de intervención por empresa, reducción de obligaciones con permanencia del aporte del Ministerio en las mismas condiciones a las inicialmente pactadas, entre otras situaciones, que de acuerdo con la revisión del ente de control no dan cumplimiento integral a los principios de la gestión fiscal de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad y moralidad contemplados en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Si bien la Dirección de Mipymes de Mincomercio dio respuesta<sup>9</sup> a las observaciones preliminares de la CGR en las que se explicaron los efectos que generó la pandemia del Covid19 sobre la ejecución de estos convenios, así como las medidas del Gobierno Nacional y de los entes territoriales en las que se promovieron cierres temporales y de aislamiento preventivo, entre otras medidas, que generaron efectos sobre el sector productivo del país, también es cierto que las debilidades encontradas podrían generar una posible materialización de riesgos en materia de supervisión contractual lo que deberá atenderse en un plan de mejoramiento de carácter institucional. Frente a las situaciones evidenciadas por la CGR, **se recomienda** una vez llegue el informe definitivo del ente de control, establecer las acciones pertinentes en materia de monitoreo, seguimiento y supervisión sobre los convenios actuales y futuros que se generen con las cámaras de comercio que sean encargadas de ejecutar en los territorios, los recursos de inversión del Ministerio para el fortalecimiento del tejido empresarial de las Mipymes. Se **sugiere** formular acciones que estén orientadas a eliminar la causa raíz de los hallazgos, fortaleciendo los

<sup>8</sup> Comunicaciones de la Contraloría General de la República Radicados 2021EE0064780 y 2021EE0059844

<sup>9</sup> Comunicaciones con radicados del Sistema de Gestión Documental del Ministerio DMP-2021-000057 y DMP-2021-000057



## INFORME

controles que operan durante la ejecución de recursos, así como la implementación de mecanismos institucionales de generación de alertas tempranas.

Frente a las recomendaciones realizadas por la Oficina de Control Interno a la supervisión del Patrimonio de INNPULSA, la Dirección de Mipymes respondió al informe preliminar mediante memorando interno, Radicado No. DMP-2021-000062 del 18 de junio, lo siguiente:

*Frente a la recomendación dada por la Oficina de Control Interno para fortalecer la supervisión de los convenios suscritos con las cámaras de comercio y basada en las observaciones preliminares de la Auditoría Financiera, la Dirección de Mipymes manifiesta que para este punto reitera las respuestas y explicaciones dadas a la Auditoría Financiera, documentos que se anexan al presente memorando; sin embargo frente al informe final de la Auditoría Financiera recibido en el día de hoy, procederá a revisar los hallazgos y adelantar las actuaciones que correspondan.*

**Análisis de la Oficina de Control Interno:** Frente a la recomendación realizada por la Oficina de Control Interno, se evidenció que las observaciones de carácter preliminar de la CGR que fueron mencionadas anteriormente, quedaron en firme, como hallazgos, en el informe final de Auditoría Financiera del ente de control, remitido al Mincit mediante oficio radicado de la CGR-2021EE0092008. Es así como la Dirección de Mipymes realizará la revisión del informe y adelantará las acciones que correspondan, para lo cual se insiste en la recomendación de adelantar un adecuado análisis de causas que conlleve a acciones orientadas a fortalecer los controles de la supervisión, seguimiento y monitoreo de los convenios que se suscriban en adelante con las Cámaras de Comercio.

### **REVISIÓN RESPONSABILIDADES DE LAS LINEAS DE DEFENSA EN EL MARCO DE LA SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS RELACIONADOS CON AL EJECUCIÓN DE RECURSOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL, AMBIENTAL Y SANITARIAS GENERADA POR EL COVID 19**

En el marco de la tercera línea de defensa que ejerce la Oficina de Control Interno, se consultó a tres dependencias responsables de algunos de los contratos y/o convenios revisados durante el presente seguimiento, para evaluar el conocimiento de las Líneas de Defensa contempladas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, así:

#### **Dirección de Productividad y Competitividad**

*“(…) En Principio, la primera Línea de defensa la ejerce el supervisor como responsable del seguimiento y monitoreo del convenio citado, en este sentido, su labor se enmarca en:*

- 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*



## INFORME

*trabajo, programas de inversión o programas de entrega y demás términos particulares previstos en el contrato o convenio.*

*3. Verificar la correcta inversión y manejo del anticipo, de conformidad con las disposiciones legales y contractuales aplicables a cada caso en particular.*

*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.*

*5. Exigir al contratista la entrega de los bienes y la prestación de los servicios conforme a las estipulaciones contractuales y las condiciones y calidades previstas en los reglamentos técnicos.*

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

*7. Controlar y revisar la suficiencia y vigencia de las garantías que constituyan los contratistas durante toda la vigencia del contrato hasta su liquidación, estando atentos al vencimiento de las mismas y solicitar en caso que sea necesario, la realización de su ampliación, cuando a ello haya lugar.*

*8. Requerir y exigir del contratista la presentación puntual de los informes de ejecución.*

*9. Exigir al contratista el cumplimiento de las normas de seguridad industrial, respecto del personal que este subcontrate o utilice, así como de los funcionarios del Ministerio y de terceros, de acuerdo con el objeto del contrato. Igualmente, esta exigencia deberá hacerse con relación a los equipos y bienes del Ministerio.*

*10. Verificar, tanto para la ejecución y liquidación del contrato como para el trámite de las cuentas, el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones relacionadas con los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y los aportes parafiscales, cuando a ello hubiere lugar.*

*11. Informar al ordenador de gasto los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, es decir las presuntas acciones u omisiones que se encuentren tipificadas como delitos de las que tengan conocimiento.*

*12. Pronunciarse de fondo sobre los fundamentos de hecho, técnicos y económicos de cualquier solicitud presentada por los contratistas.*

*13. Suscribir con el contratista y dentro de los términos acordados en el contrato, las actas de inicio, suspensión, reinicio, recibo o entrega parcial o definitiva de los bienes, obras o servicios contratados, indicando si el recibo se hace a entera satisfacción, y verificar la expedición del acta de ingreso al almacén, cuando a ella haya lugar. En el caso de la enajenación de bienes muebles a título gratuito a favor de otras entidades estatales, el supervisor deberá proyectar el acta de entrega que se suscribirá por los representantes legales de las entidades estatales.*



## INFORME

14. Rechazar por escrito, oportuna y motivadamente, la entrega de bienes, obras o servicios, cuando estos no se ajusten a las especificaciones técnicas, condiciones y/o calidades acordadas en el contrato.

15. Solicitar al Grupo de Contratos, con suficiente antelación y con expresión de las razones justificativas pertinentes, que adelanten los trámites necesarios para efectuar las adiciones, modificaciones, suspensiones, prórrogas o cesiones contractuales, entre otros, cuando se requieran para lograr los fines de la contratación pública. Para ello, deberán adjuntar los documentos soporte que sean necesarios.

16. Atender oportunamente las peticiones que, durante la ejecución del contrato, formule el contratista y, de ser necesario, dar traslado oportuno de las mismas al funcionario o la dependencia competente, proporcionándoles la información que tenga sobre el asunto materia de la petición y emitiendo su concepto sobre la misma.

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

18. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, suscribir la constancia respectiva del cierre del expediente del Proceso de Contratación, en los casos previstos dentro del marco normativo vigente, artículo 2.2.1.1.2.4.3 del Decreto Nacional 1082 de 2015 o las normas que los modifiquen o sustituya.

Por otra parte, en la segunda línea de defensa, consideramos que en el seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, la articulación con las áreas de Contratos, Planeación y Financiera del Ministerio, es fundamental para poder orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección (Línea Estratégica). En este sentido, no se encuentra delimitado el desarrollo de esta actividad pero si se evidencia su ejercicio en algunas acciones desarrolladas.”

### **Dirección de Análisis Sectorial y Promoción**

“(…)En virtud de que la respuesta requiere un estudio jurídico, pues el seguimiento a los recursos del FOME es una actividad que de algún modo supera los establecidos por la supervisión del contrato en mención, te solicitaría nos permitieras entregarte la respuesta definitiva el día de mañana, quedo muy atento a tu respuesta.”

### **Dirección de Regulación**

“(…)Con respecto a tu solicitud, como primera línea de defensa yo sería el encargado, en virtud de mi delegación como Supervisor del Convenio 389. El Convenio no definió instancias superiores de seguimiento, por lo cual la segunda y tercera instancia correspondería a las previstas por el Ministerio en casos similares.”



## INFORME

### Recomendación “Definición de Segunda Línea de Defensa en la ejecución de actividades de supervisión contractual”

Una vez verificadas las respuestas proporcionadas al indagar sobre quien ejerce la primera y segunda línea de defensa en las actividades de monitoreo, seguimiento y supervisión de los contratos o convenios sobre los cuales se indagó (Convenio 259 de 2015, Contrato 137 de 2014 y su Otrosí 31 y Convenio 389 de 2020), las áreas consultadas, Dirección de Productividad y Competitividad, Dirección de Regulación, Dirección de Análisis Sectorial y Promoción, si bien manifiestan en los tres casos, que el supervisor ejerce como primera línea de defensa, no establecen con certeza quien forma parte de la segunda línea de defensa; en algunos casos, como el señalado por el Director de Análisis Sectorial y Promoción se requiere de un análisis jurídico para poder establecerla; en el caso de la Dirección de Productividad y Competitividad se establecen unas relaciones con otras áreas del Ministerio con las cuales la supervisión tiene una relación para la ejecución del convenio por el cual se indagó y para el caso de la Dirección de Regulación esta manifestó que la segunda línea es la que defina la entidad para casos similares.

De lo anterior, es factible concluir que es necesario definir, documentar y socializar al interior de la entidad, quién y cómo se ejerce la segunda línea de defensa en el desarrollo de los diferentes procedimientos, como en este caso, el de supervisión; es por esto que la Oficina de Control Interno recomienda a las dependencias consultadas y a la Oficina Asesora de Planeación Sectorial del Ministerio, sean tenidos en cuenta en la identificación de la primera y segunda línea de defensa, los roles, parámetros y aspectos claves, que se encuentran establecidos por el DAFP en el MIPG.

De acuerdo con el Manual de MIPG forman parte de la Segunda Línea, *los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo, coordinadores de sistemas de gestión, gerentes de riesgos (donde existan), líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir acorde con la complejidad y misionalidad de cada organización. Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección (Línea Estratégica).*

### CONCLUSIONES DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO

1. Se han remitido periódicamente a la Contraloría General de la República los informes correspondientes a la ejecución de los recursos FOME relacionados con el “Programa por los que nos Cuidan”, Otrosí 31 del Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013, cuya ejecución se encuentra a Cargo de Fontur y el Programa de la Línea Bancoldex de Apoyo Directo a PYMES con destino a gremios y empresarios PYME, Convenio 389 de 2020, cumpliendo de esta forma con la solicitud del ente de control.



## INFORME

2. La totalidad de los recursos del Otrosí 31 del Contrato No. 137 de 2013, \$39.527.850.000, ya fueron transferidos a Fiducoldex Fontur para la ejecución del “Programa por los que nos cuidan”.
3. En los avances reportados a la Contraloría General de la República del Programa “Por los que nos cuidan”, se encontraron Convenios que no presentaron ejecución (0%), tal fue el caso de los Convenios FNTC-087-20, FNTC-111-20 y FNTC-166-20 en consideración a que la contratación derivada de éstos tampoco presentó ejecución, sin embargo generó el cobro de la comisión fiduciaria pactada en el Otrosí No. 31 del Contrato No. 137 de 2013; de igual forma sucedió con los contratos FNTC-058-2021, FNTC-257-2020, FNTC-237-2020, FNTC191-2020 que presentaron 0] % de ejecución. Sobre el particular se recomendó a la supervisión del contrato especial seguimiento a los casos que presentan baja o ninguna ejecución física y financiera con el fin de prevenir el pago de comisiones sin que se cumpla con los propósitos para los cuales fueron suscritos, e implementar las acciones necesarias para la promoción de los mismos en los territorios.
4. Se evidenció en los anexos del reporte de avance que se remite a la CGR, que se reportan contratos en los cuales si bien tienen una cantidad de noches contratadas, no presentan noches reservadas y por lo tanto no se reportan beneficiarios, pues no hay quien se beneficie del servicio hotelero, sin embargo se presentó el caso en el que no se hicieron reservas pero se reportaron beneficiarios, tal es el caso del Contrato FNTC-172-2020 con el Hotel Capilla del Sol de Buenaventura.

En el archivo “Ejecución FOME”, frente a ese contrato, se reportó que tuvo cero (0) noches reservadas y 147 Trabajadores del Sector Salud beneficiados (TSS), al verificar el contrato se estableció que los beneficiarios eran de la fuerza pública y no de los trabajadores de la salud. De igual forma se observó en el anexo 16, hoja de cálculo llamada “C. DERIVADOS Y COM FID” del informe de gestión de Fiducoldex del primer trimestre de la vigencia 2021, que en el detalle de ejecución de los contratos, se reporta que el Contrato FNTC-172-2020 tuvo pagos por parte de Fontur por \$554.400.000 y por parte de la contrapartida pagos por valor de \$138.600.000, lo que genera incertidumbre frente al reporte de cero noches reservadas. Se recomendó al Supervisor del Contrato No. 137 de 2013 especial atención y revisión de este tipo de situaciones que incluso fueron detectadas por la CGR en su auditoría financiera sobre la vigencia 2020 de Fontur, para que sean incluidas en su informe de supervisión como evidencia de su seguimiento.

5. Se identificó que en el archivo anexo que se reporta a la CGR, en la columna de los beneficiarios no discrimina que tipo de beneficiarios son (trabajadores de la salud, fuerza pública o población vulnerable) todos se reportan bajo el título de trabajadores de la salud, lo que vuelve impreciso el control implementado para saber el tipo de población que se ha beneficiado con el programa, por lo que se recomendó a la supervisión del Contrato No. 137 de 2013 precisar estos aspectos en su informe de supervisión, frente al seguimiento que realiza del Programa.
6. A mayo de 2021 se tiene un total de 8.822 beneficiarios, de un total de 24000 beneficiarios esperados y proyectados por Fontur, un cumplimiento del 36% de la meta, por lo que se recomienda al supervisor del Contrato de Fiducia No. 137 de 2013, analizar limitaciones,



## INFORME

restricciones y las estrategias que se están empleando para que el proyecto tenga la cobertura esperada y cumpla con el objetivo de contribuir al sector de la salud, apoyar el sector hotelero y mitigar el contagio del COVID 19.

7. El Ministerio transfirió recursos a Bancoldex mediante Otrosí No. 20 y Otrosí No. 21 del Convenio Interadministrativo No. 259 de 2015, por valor de \$10.000.000.000 y \$16.000.000.000 respectivamente, correspondientes al rubro presupuestal A-03-03-04-028 recursos corrientes; dichos recursos ya han sido obligados contablemente y pagados a Bancoldex mediante órdenes de pago del SIF Nación 60381620, 61144620 (\$10.000.000.000) y 74875620 (\$16.000.000.000), con el fin de apoyar financieramente las líneas de crédito Colombia Responde y Colombia Responde Para Todos creadas por Mincit- Bancoldex para ofrecer soluciones financieras para las principales afectaciones generadas por el COVID19, como problemas de liquidez, dificultad de acceso a insumos o materias primas con condiciones favorables para el sector empresarial con beneficios percibidos en tasas, plazo, amortización de capital y periodicidad en el pago de intereses (mensual, trimestral o semestral) y periodos de gracia que van de 6 meses hasta 3 años. Las dos líneas ya se encuentran cerradas debido a que fueron desembolsados la totalidad de los recursos programados para cada una.
8. En el convenio 389 de 2020 fueron transferidos a Bancoldex la totalidad de los recursos por los cuales fue suscrito, esto es \$42.225.000.000, a 31 de mayo se identificó una ejecución del 24, 78%, quedando pendiente el 75,22% para ejecutar en los 7 meses restantes para finalizar la vigencia, por lo que se recomienda a la supervisión del convenio, generar en coordinación con Bancoldex, análisis que permita identificar las limitantes que desestiman una mayor acogida del Programa en las regiones y con ello generar estrategias para su fortalecimiento, ya que si bien *“Bancoldex no garantizara la colocación de los recursos a las empresas solicitantes toda vez que dependerá de la demanda del crédito y del análisis de riesgos que se delante de cada operación”*, si puede contribuir con desde su experiencia en coordinación con el Ministerio a evaluar e implementar estrategias de comunicación y socialización en los territorios de los beneficios ofrecidos por el programa.
9. Teniendo en cuenta que los patrimonios autónomos de Fontur, INNPULSA y Colombia Productiva han tomado medidas e invertido recursos para contribuir a mitigar los efectos negativos del COVID19 en los diferentes sectores de la economía colombiana, es importante que los supervisores del Ministerio de los contratos de fiducia, reflejen de manera explícita las actividades realizadas desde su supervisión, para monitorear la ejecución de esos recursos y el cumplimiento de los fines para los cuales han sido destinados, con el fin de dejar evidencia del seguimiento realizado a estos recursos en sus informes trimestrales de supervisión, los cuales son objeto de revisión por parte de los organismos de control.
10. Es importante que la Entidad defina y documente las instancias o dependencias que actúan como segunda línea de defensa para ejercer el monitoreo de las labores de supervisión contractual, de acuerdo con las características de los contratos de fiducia mercantil y convenios con los cuales se transfieren recursos para ejecutados por terceros, que se suscriben o tiene actualmente el Ministerio, con el fin hacer un seguimiento o una autoevaluación permanente de la gestión, de tal manera que se pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte



## INFORME

de la 1ª línea de defensa, así como fortalecer la comunicación con la Alta Dirección (Línea Estratégica) en esta materia.

Con base en las anteriores conclusiones se realizan la siguiente recomendación institucional que tiene como fin contribuir a la mejora de los procesos al interior de la Entidad:

### RECOMENDACION

En los casos de supervisión del Contrato No. 137 de 2013, del convenio No. 389 de 2020, de los contratos de fiducia No. 001 y No. 002 de 2017 así como de los convenios con las Cámaras de Comercio de la Dirección de Mipymes, analizar las situaciones evidenciadas en el presente informe y documentar de manera expresa y detallada en sus informes de supervisión, sus observaciones frente a la ejecución de los recursos de los programas implementados para mitigar los efectos generados por la pandemia Covid 19, de tal forma que se conozca el nivel de ejecución de los recursos, el detalle de los beneficiados por estos programas, los sectores y zonas del país que han recibido los recursos; todo esto como parte del análisis técnico y financiero, que debe realizar el supervisor sobre el cumplimiento del objetivo de la inversión realizada hasta el momento.

### PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez revisado el informe preliminar y de conformidad con las respuestas y aclaraciones remitidas por la dependencia de la Dirección de Mipymes, única dependencia que respondió al presente informe del Grupo de áreas al que fue remitido, se emite este informe final y se determina que no es necesaria la formulación de un plan de mejoramiento toda vez que no se presentaron hallazgos u observaciones; sin embargo, se solicita a las dependencias, tener en cuenta las recomendaciones realizadas en el presente informe toda vez que están orientadas a fortalecer los controles en el seguimiento a los recursos financieros en el marco de la emergencia generada por el Covid 19.