



OFICINA DE CONTROL INTERNO
OCI-044-2021

Informe Final de auditoría interna de gestión al seguimiento a los recursos transferidos al patrimonio de Procolombia con alcance a la gestión de los recursos provenientes del Crédito BID 4929 OC-CO programa de “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”.

Equipo auditor: Diego Gustavo Falla Falla (Líder de auditoría)
Leidy Monje Rosero (Auditor interno)

Fecha emisión: Noviembre 2021

TRD OCI – 107– 34,16

CONTENIDO

1.	UNIDAD OBJETO DE AUDITORÍA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO	3
2.	RESPONSABLE UNIDAD OBJETO DE AUDITORÍA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO	3
3.	OBJETIVOS	3
3.1	GENERAL	3
3.2	ESPECÍFICOS	3
4.	ALCANCE	4
5.	CRITERIOS DE LA AUDITORIA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO	4
6.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN	5
7.	CONCLUSIONES	58
8.	PLAN DE MEJORAMIENTO	59

1. UNIDAD OBJETO DE AUDITORÍA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO

Seguimiento a los recursos transferidos al patrimonio de Procolombia con alcance a la gestión de los recursos provenientes del Crédito BID 4929 OC-CO programa de “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”.

2. RESPONSABLE UNIDAD OBJETO DE AUDITORÍA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO

Dirección de Inversión Extranjera y Servicios - Unidad Coordinadora del Programa - Secretaria General – Grupo de Contratos - Responsable Proyecto de Inversión

3. OBJETIVOS

La presente auditoría interna de gestión tiene como propósitos lo siguiente:

3.1 GENERAL

Verificar el estado del sistema de control interno asociado con la planeación, administración, seguimiento y monitoreo de la ejecución de los recursos provenientes del Crédito BID 4929 OC-CO, que han sido transferidos al Patrimonio de Procolombia para el desarrollo del Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, apropiados en el presupuesto del Ministerio, a través del proyecto de inversión "Apoyo al gobierno en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, apertura de nuevos mercados y la profundización de existentes nacionales" para la vigencia 2020 y primer trimestre del 2021.

3.2 ESPECÍFICOS

1. Revisar la programación de la apropiación de los recursos del crédito BID 4929 OC-CO y el seguimiento realizado a los mismos en el proyecto de inversión a través del cual se apropiaron al presupuesto del Ministerio, código BPIN 2017011000162 "Apoyo al gobierno en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, apertura de nuevos mercados y la profundización de existentes nacionales".
2. Verificar la planeación del programa de “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” para la 2020 y 2021 de acuerdo con los instrumentos de gestión del proyecto implementados: (Plan de Ejecución Plurianual, Plan Operativo Anual, Plan de Adquisiciones y la Programación del flujo de caja y los desembolsos).
3. Verificar el nivel de avance del cumplimiento de las metas por componente a ejecutar para la vigencia 2020 y 2021 con los recursos del crédito BID 4929 OC-CO, mediante la revisión de los instrumentos de gestión como la matriz de resultados, informes de progreso, informes de gestión, entre otros.
4. Verificar la ejecución presupuestal de los recursos apropiados para el Programa en el Ministerio para la vigencia 2020 y 2021 con corte a 31 de marzo, así como su destinación.

5. Analizar la gestión del riesgo del programa implementada de conformidad con la matriz de riesgos y el plan de mitigación de riesgos, con el fin de verificar la efectividad de los controles implementados como primera línea de defensa.
6. Evaluar los mecanismos de control, monitoreo y seguimiento implementados por el Ministerio para la ejecución del programa financiado con los recursos del Crédito BID 4929 OC-CO (comité de seguimiento del convenio, supervisión de los otrosí de la escritura pública 8851 de 1992 relacionados con el Programa del Crédito BID 4929 OC-CO).
7. Verificar los controles implementado para la conservación y organización documental del Programa en virtud de la ejecución de las actividades técnicas, administrativas y financieras que son desarrolladas en el Ministerio.

4. ALCANCE

Se analizó el estado del sistema de control interno asociado a la planeación, administración y seguimiento y monitoreo de los recursos provenientes del Crédito BID 4929 OC-CO, que han sido transferidos al Patrimonio de Procolombia para el desarrollo del Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, apropiados en el presupuesto del Ministerio, a través del proyecto de inversión "Apoyo al Gobierno en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, apertura de nuevos mercados y la profundización de existentes nacionales" para la vigencia 2020 y primer trimestre del 2021, alcance que se amplió al tercer trimestre de la vigencia 2021. Los procesos y actividades que serán revisadas son las efectuadas por el Ministerio, toda vez que la Entidad Fiduciaria que realiza las funciones de adquisiciones y tesorería como apoyo al Ministerio de Comercio Industria y Turismo del Programa, cuenta con su propia unidad de auditoría interna denominada "Gerencia de Auditoría Interna".

5. CRITERIOS DE LA AUDITORIA, EVALUACIÓN O SEGUIMIENTO

- Ley 1955 DE 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Decreto 1074 de 2015 del Sector Comercio, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".
- Decreto 111 de 1996, por el cual "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y La Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Acuerdo No 04 de 2019 del Archivo General de la Nación, "Por el cual se reglamenta el procedimiento para la elaboración, aprobación, evaluación y convalidación, implementación, publicación e inscripción en el Registro único de Series Documentales – RUSD de las Tablas de Retención Documental – TRD y Tablas de Valoración Documental – TVD".
- Manual de Contratación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO, Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana.
- Anexo Único del Contrato BID 4929/OC-CO.

- Reglamento Operativo del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana.
- Documento CONPES 3973 de octubre de 2019.
- Políticas del BID para la ejecución del programa.
- Guía para la Elaboración del Resumen Ejecutivo de Proyectos de Inversión del DNP.
- Guía de Registro de Seguimiento Mensual del DNP.
- Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.
- Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del Departamento Nacional de Planeación.
- Proceso GD-CP-001 Gestión Documental de Mincomercio.
- Procedimiento PR-017 Registro y Seguimiento a Proyectos de Inversión
- Documentos del Sistema Integrado de Gestión que sean aplicables.

6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN

Caracterización del Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana- Contrato de Préstamos 4929/OC-CO

El programa tiene como objetivo contribuir a una mayor diversificación e internacionalización de la economía colombiana para impulsar el crecimiento económico del país. Se tiene prevista su ejecución en un horizonte de hasta cinco años.

Los objetivos específicos son:

- Impulsar las exportaciones de los servicios basados en conocimiento (SBC) a través de los programas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Mincit) para contribuir a la diversificación de las exportaciones colombianas.
- Incrementar los Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) a través de la implementación y uso de nuevas herramientas para la agilización de trámites y la promoción y atracción de inversiones para aumentar la internacionalización de la economía colombiana.

Componentes del Programa.

Componente I “Promoción de las exportaciones de los SBC” por USD\$10.5 millones, busca impulsar las ventas externas de los sectores SBC priorizados para este Programa, a través de los programas de Mincit. Este componente financiará el diseño y/o implementación de: i) Programas de fortalecimiento empresarial, ii) Programas de fomento a las exportaciones, iii) Análisis de Brechas de género, iv) fortalecimiento institucional de las entidades y patrimonios Autónomos vinculados al Mincit, v) actividades de promoción comercial y vi) plataformas de información para exportar servicios, entre otros.

Productos esperados en el Componente

Producto 1.1 Programas de fortalecimiento empresarial para las empresas de los sectores SBC priorizados implementados (Colombia Productiva).

Producto 1.2 Programas y acciones de fomento a las exportaciones para los sectores de SBC priorizados implementados (Procolombia).

Producto 1.3 Estrategia de sostenibilidad de los programas de fortalecimiento empresarial implementada.

Producto 1.4 Análisis de brechas de género en los sectores SBC realizado (Procolombia).

Producto 1.5 Programa de Fortalecimiento institucional para la promoción de los SBC para el Mincit implementado (Procolombia).

Producto 1.6 Actividades comerciales para la exportación para los sectores de SBC priorizados implementadas (Procolombia).

Producto 1.7 Plataforma de información para SBC diseñada e implementada (Procolombia).

Producto 1.8 Actividades para la promoción y apropiación de la marca sectorial implementadas (Procolombia).

Componente II “Atracción y Facilitación de IED”, por USD \$10 millones, busca incrementar los flujos de IED de eficiencia a través de la implementación y uso de nuevas herramientas para la agilización de trámites, y la promoción y atracción de este tipo de inversión. Este componente financiará principalmente: i) El desarrollo de la Ventanilla Única de Inversiones (VUI) que incluye: formulación del modelo de gobernanza y expedición del marco normativo, mapeo y simplificación de los principales procesos de inversión, automatización de trámites y desarrollo de la plataforma informática, integración de la VUI a nivel subnacional con una región piloto, entre otros; ii) diseño e implementación de nuevas herramientas de promoción y atracción de IED de eficiencia; iii) posicionamiento de la marca país para atraer IED de eficiencia, iv) fortalecimiento institucional del Mincit, Procolombia y otras entidades vinculadas al Programa, v) establecimiento de la figura del Ombudsperson de inversión (OPI).

Productos esperados del componente:

Producto 2.1. Modelo de Gobernanza de la VUI implementado

Producto H.2.1.1. Actividades de socialización y seguimiento de gobernanza de la VUI

Producto 2.2. Entidades VUI con simplificación de procesos realizado

Producto 2.3 Plataforma VUI desarrollada

Producto 2.3.1 Actividades para el desarrollo de la plataforma VUI

Producto 2.4 Mapeo de los principales trámites de inversión en las regiones priorizadas realizado

Producto 2.5 Integración VUI con región piloto implementada

Producto 2.6 Herramientas para atraer IED de eficiencia implementadas

Producto 2.7 Actividades para la promoción y apropiación de la marca de inversión implementadas

Producto 2.8 Programa de fortalecimiento institucional para el Mincit para la atracción y facilitación de IED implementado.

Producto 2.9 Figura del Ombudsperson de inversión implementada.

Producto 2.9.1 Requerimientos de implementación del Ombudsperson

Componente III. Gastos Administrativos, Monitoreo y Evaluación

Costo del Programa

El valor del préstamo BID 4929 OC-CO es por valor de US\$24.000.000 millones de dólares, los cuales son destinados para el logro de los objetivos descritos anteriormente a través los siguientes componentes:

No.	Componente	BID	Total
1	Promoción de las exportaciones de los Servicios Basados en Conocimiento (SBC)	10.500.000	10.500.000
2	Atracción y facilitación de la Inversión Extranjera	10.000.000	10.000.000
3	Gastos de Administración, monitoreo y evaluación	3.500.000	3.500.000
	Totales	USD \$24.000.000	USD \$24.000.000

Articulación del Programa “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” con la Planeación Estratégica del Ministerio.

El Documento CONPES 3973, estableció frente a la planeación estratégica de las metas del crédito BID, lo siguiente:

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.

Las lecciones aprendidas de estas operaciones sugieren que para el éxito del programa propuesto se requiere: (i) **un organismo ejecutor único, donde el programa esté altamente priorizado y forme parte de su plan estratégico;** (ii) *una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), con personal de dedicación exclusiva, que cubra todas las facetas del mismo y que tenga experiencia con las políticas de la banca multilateral (...)*

De acuerdo con lo solicitado en el Documento CONPES 3973, se indagó sobre las metas del Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana- Contrato de Préstamos 4929/OC-CO, que se encuentran priorizadas en la **planeación estratégica del organismo ejecutor**, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, es así como en respuesta proporcionada a la Oficina de Control Interno por la Unidad Coordinadora del Programa se informó lo siguiente:

Los indicadores de la ER+PES 2019-2022, que se encuentran relacionados con las metas de la vigencia 2021 en el marco del Componente 2: Atracción y Facilitación de la IED del Programa de apoyo a la diversificación e internacionalización de la economía colombiana:

1. Componente 2: Producto 1 Institucionalidad de la VUI

1.1 PES: Modelo VUI aprobado, con Modelo de Gobernanza definido

2. Componente 2: Producto 9 Figura del Ombudsperson de inversión diseñada e implementada.

2.1 PES: Diseño del esquema de gobernanza de la Defensoría del Inversionista

Al verificar la programación de las metas en el aplicativo ER+ en el cual se establece la planeación estratégica del Ministerio se pudo establecer lo siguiente:

1.1 Indicador PES: Modelo VUI aprobado, con Modelo de Gobernanza definido

Ficha técnica del indicador

Indicador	Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política
Código	Nombre indicador			
C.1.7	Modelo VUI (Ventanilla Única de Inversión) aprobado y con esquema de Gobernanza definido			
Tipo de plan	Tipo de acumulación			
Plan Estratégico Sectorial - PES	Flujo			
Estado				
Activo				

Indicador	Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política
				Línea Base
				0,00
				Meta 2020
				0,00
Meta 2021				Meta 2022
100,00				0,00
Meta Cuatrenio				
100,00				

Indicador	Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política
Entidad / Área responsable	Responsable del seguimiento			
MinCIT: Viceministerio de Comercio Exterior	Dirección de Inversión Extranjera y Servicios			
222				

De acuerdo con el seguimiento con corte a 30 de septiembre, último seguimiento registrado en la plataforma ER+, el indicador “*Modelo VUI (Ventanilla Única de Inversión) aprobado y con esquema de Gobernanza definido*”, presenta el siguiente reporte:

Tiene un avance cuantitativo del 50% con corte al 30 de septiembre.

En el avance cualitativo se reporta:

Siguiendo los lineamientos dados por la señora Ministra durante el mes de septiembre de 2021 se desarrollaron actividades con el fin de integrar la VUI con la VUE, de la cual Confecámaras es el operador. Con este modelo le da la oportunidad al Mincit de ser el líder de las dos iniciativas, para potenciar su impacto, visibilidad de resultados y posicionamiento. Al integrar a la VUI con la VUE, en el modelo de gobernanza, por el cual se define estará inmersa en la estructura de gobernanza de la VUE representada en el Comité Público-Privado, Para estos efectos, se desarrolló la propuesta de resolución que reglamenta el Comité e incorpora a la VUI como parte de la agenda de trabajo de esta instancia.

Observación No.1 Desarticulación en cuanto al alcance de los resultados programados en la Planeación Estratégica Sectorial del Ministerio del Indicador PES: Modelo VUI aprobado, con Modelo de Gobernanza definido frente al alcance de los resultados programados en la Matriz de Resultados del programa. Unidad Coordinadora del Programa – Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios

Al verificar el porcentaje de cumplimiento a 30 de septiembre de 2021 del indicador “Modelo VUI aprobado, con Modelo de Gobernanza definido” en donde señalaron que el avance logrado es del 50% y

que aún se encuentra pendiente de finalizar el ejercicio de integración del modelo de gobernanza de la VUI en la estructura de gobernanza de la VUE, se observó que en el último trimestre de la vigencia se deberá alcanzar el 50% restante, situación que genera incertidumbre frente al logro de la meta al cierre del año, ya que para entonces de acuerdo con el alcance y meta del indicador a 31 de diciembre el Modelo VUI deberá estar aprobado y el Modelo de Gobernanza definido.

Adicionalmente, al verificar los productos de la matriz de resultados (MR) se observó que para la vigencia 2021 se propuso como producto “P.2.1. Modelo de Gobernanza de la VUI implementado”, lo que implica que el producto para la vigencia 2021 deberá no sólo estar definido sino también estar implementado, lo que evidencia una diferencia en el alcance de la meta relacionada con este producto en la Planeación Estratégica del Ministerio, ya que se reduce, frente a la meta del producto propuesto en la Matriz de Resultados concertada con el BID.

Lo anterior, genera riesgos de desarticulación entre la programación de las metas en la Planeación Estratégica Sectorial del Ministerio y los productos o resultados programados en la matriz de resultados, lo que desatiende los lineamientos proporcionados por el Documento CONPES 3973 por el cual se da “Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito con la Banca Multilateral...Destinado a Financiar el Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, en donde en el numeral 3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada”, se indica que:

...Las lecciones aprendidas de estas operaciones sugieren que para el éxito del programa propuesto se requiere: (i) un organismo ejecutor único, donde el programa esté altamente priorizado y forme parte de su plan estratégico; (ii) una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), con personal de dedicación exclusiva, que cubra todas las facetas del mismo y que tenga experiencia con las políticas de la banca multilateral; (iii) flexibilidad en la estructuración e implementación de los programas que financiará la operación, en la selección de las actividades y de las regiones que se abarcarán, de forma que el programa pueda adaptarse rápidamente a las necesidades cambiantes de las actividades involucradas, caracterizados por ser altamente dinámicos y evolutivos; (iv) acciones de gestión del cambio y fortalecimiento de capacidades en las entidades involucradas; y (v) la continuidad del apoyo político al proyecto, a través de comités de orientación estratégica público – privados, que no solo ofrecen una visión estratégica a los programas, sino que además propician la confianza del sector privado en los proyectos....

Recomendación

En la planeación estratégica sectorial a programar para la vigencia 2022, se recomienda articular con precisión los resultados del programa “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” de acuerdo con los resultados programados en la matriz de resultados del BID.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios y la Unidad Coordinadora del Programa, comunicó mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre lo siguiente:

Si bien es cierto que en el indicador establecido para la PES está relacionado con el Modelo de Gobernanza de la VUI definido, difiere con relación con el propuesto en la Matriz de resultados (MR) el cual está establecido como Producto: Modelo de Gobernanza de la VUI implementado, se trata de una forma de interpretación teniendo en cuenta que al 31 de diciembre de 2021 se tiene proyectado tener listo modelo VUI aprobado y derivado del mismo se

define e implementa el Modelo de Gobernanza cumpliendo de esta manera con la meta establecida, tanto para la PES, como para la matriz de resultados (MR) vigencia 2021.

Así mismo, la Gerente del Proyecto de la VUI quien hace parte del equipo de la UCP informó que en el mes de octubre de 2021 con la VUI, se avanzó con la construcción de propuesta de gobernanza en el marco de la integración VUE-VUI a partir de lo revisado en las mesas técnicas con VUE, se realizó la propuesta de resolución para la adopción del modelo de gobernanza Ver Anexo No 01.

La previsión del proyecto en las metas apunta a que el cierre de la vigencia 2021 se logra tener un modelo VUI **aprobado y derivado de éste, es posible definir e implementar un modelo de gobernanza**. La decisión de hacer una integración de VUI en VUE, decisión finalmente adoptada, permite que se capitalicen aspectos de modelo ya existentes y a su vez, que la gobernanza de la VUI esté apalancada en las instancias ya existentes en VUI en el marco del Comité de Articulación Público-Privada, a diferencia de lo que hubiera representado crear el modelo independiente a la estructura VUE.

Con las definiciones en las mesas de trabajo VUE-VUI y la construcción del texto normativo de borrador de decreto (en comentarios) que incorpora la VUI en VUE, se cumple en simultáneo bajo el mismo instrumento jurídico con el tema por cuanto:

A. Modelo VUI aprobado: Se acoge el ya existente de VUE a nivel técnico y tecnológico, por lo que se entiende materializado el modelo. No serán necesarias definiciones adicionales sino en el marco de la implementación del mismo, concreción de elementos detallados.

B. Gobernanza VUI adoptada: Se acoge el Comité de Articulación Público-Privada y no hay lugar a crear nuevas instancias ni institucionalidad. Se adapta la estructura integrando nuevos actores y alineando la definición de decreto-ley 2106 de 2019 sobre Ventanilla Única Empresarial y su responsabilidad de cubrir temas de inversión extranjera con las necesidades del proyecto VUI.

C. Gobernanza VUI implementada: Se materializa con la puesta en operación del tema VUI en la estructura de gobierno de la VUE. La inclusión se materializará en la sesión de Comité de Articulación Público-Privada que se realizará en diciembre, con la participación de los nuevos actores, temas y agenda asociada a las necesidades VUI. Una vez esta incorporación se concretará la integración de agenda VUI en el marco de VUE.

El porcentaje de avance al mes de octubre de 2021 es igual al 70%, que representa el esfuerzo técnico de identificación, negociación, sustentación y consolidación técnica y jurídica de las decisiones de modelo y gobernanza desde la integración VUI. El 30% faltante se dimensiona estimando un aporte del 10% por cada uno de los temas (ver A, B y C) en cuanto a la oficialización con la toma de decisiones finales respecto a las decisiones ya estructuradas técnicamente y jurídicamente. Teniendo en cuenta que el decreto es una apuesta institucional con meta de expedición a diciembre de 2021 y ya se encuentra en cierre de comentarios, se considera que bajo los acuerdos con el área jurídica del Ministerio sobre este nivel de urgencia y el compromiso institucional de cumplimiento de meta adquirido, hay condiciones para lograr avanzar este 30% en lo que resta del año, bajo los circuitos aprobatorios y de expedición estimados. Se debe mencionar la dependencia con circuito aprobatorio en cuanto a contenidos del decreto de Servicio de Defensoría del Inversionista, que hace parte de estas estimaciones y se asume que cierren en simultáneo.

Análisis de la Oficina de Control Interno: Teniendo en cuenta que en la respuesta proporcionada, se reconoce que existe una desarticulación frente a la denominación de la meta, cuando indican que “...Si bien es cierto que en el indicador establecido para la PES está relacionado con el Modelo de Gobernanza de la VUI definido, difiere con relación con el propuesto en la Matriz de resultados (MR)...” y adicionalmente, señalan que (a) “...el cierre de la vigencia 2021 se logra tener un modelo VUI **aprobado y derivado de éste, es posible definir e implementar un modelo de gobernanza**”, al indicar que “es posible definir e implementar”, no es claro si al cierre de la vigencia se tendrá o no implementado el modelo. Según lo informado en la respuesta a la OCI, el modelo de Gobernanza VUI implementado, se materializa con la puesta en operación de la sesión del Comité de Articulación Público Privado que se realizará, según lo proyectado en el mes de diciembre, con agenda asociada a las necesidades VUI, situación de la que se infiere que no se trata de un tema de

interpretación como lo señalan, pues según la respuesta, las fases son claras para llegar a la implementación (Modelo VUI Aprobado, Gobernanza VUI Adoptada, Gobernanza VUI implementada), por lo que la observación persiste, con el fin de que se concreten las acciones necesarias para que el modelo no solo se defina, sino que sea implementado al cierre del año y adicionalmente, para que en la programación de la planeación estratégica de la vigencia 2022 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, sean registradas en el Aplicativo ER+, por parte de la Unidad Coordinadora del Programa o a quien corresponda, las metas del Programa con precisión, teniendo en cuenta el alcance y denominación de las que están definidas en el matriz de resultados que se presentan al BID, ya que se trata de las mismas metas y este ejercicio debe reflejar una verdadera articulación con la planeación estratégica del organismo ejecutor del Programa. Es de anotar que *“Para MIPG¹, el plan de acción, recoge los requerimientos de todas las políticas, estrategias e iniciativas de gobierno en materia de Gestión y desempeño Institucional, sin desconocer que muchas de ellas poseen metodologías e instrumentos propios. Por lo tanto, a través de una planeación integral, se busca orientar las capacidades de las entidades hacia el logro de los resultados, simplificar y racionalizar la gestión de las entidades en lo referente a la generación y presentación de planes, reportes e informes”²*. Sobre lo anterior, se recomienda a la Unidad Coordinadora del Programa, la formulación de acciones encaminadas a precisar la articulación de la metas del Programa con las que se establezcan en Planeación Estratégica del Ministerio para el 2022, en los mismos términos y alcance que las establecidas ante el BID.

2.1PES: Diseño del esquema de gobernanza de la Defensoría del Inversionista

Ficha técnica del indicador

Indicador		Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política																													
Código	C.1.6	Nombre indicador	Diseño e Implementación de la Figura de Ombudsperson de Inversión en Colombia																															
Tipo de plan	Plan Estratégico Sectorial - PES	Tipo de acumulación	Flujo																															
Estado	Cumplido vigencia																																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicador</th> <th>Meta indicador</th> <th>Avances</th> <th>Responsable</th> <th>Focalización de política</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>Linea Base</td> <td colspan="3">0,00</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Meta 2020</td> <td colspan="3">0,00</td> </tr> <tr> <td>Meta 2021</td> <td>100,00</td> <td>Meta 2022</td> <td colspan="3">0,00</td> </tr> <tr> <td>Meta Cuatrenio</td> <td>100,00</td> <td colspan="4"></td> </tr> </tbody> </table>						Indicador	Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política			Linea Base	0,00					Meta 2020	0,00			Meta 2021	100,00	Meta 2022	0,00			Meta Cuatrenio	100,00				
Indicador	Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política																														
		Linea Base	0,00																															
		Meta 2020	0,00																															
Meta 2021	100,00	Meta 2022	0,00																															
Meta Cuatrenio	100,00																																	

¹ Modelo Integrado de Planeación y Gestión

² Concepto 75831 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

Indicador		Meta indicador	Avances	Responsable	Focalización de política
Entidad / Área responsable			Responsable del seguimiento		
MinCIT: Viceministerio de Comercio Exterior			Dirección de Inversión Extranjera y Servicios		
222					

De acuerdo con el seguimiento con corte a 30 de septiembre, último seguimiento registrado en la plataforma ER+, el indicador:

Tiene un avance cuantitativo del 100%.

En el mes de junio de 2021 Con la elaboración del informe final contiene la propuesta del modelo bajo el cual podría operar la figura de defensa en Colombia con los aspectos relevantes para su implementación y la propuesta normativa que incluye aspectos de gobernanza, atribuciones y competencias legales se dio cumpliendo en un 100% del indicador Diseño e Implementación de la Figura de Ombudsperson de Inversión en Colombia.

Sobre este indicador no se tienen observaciones por parte de la auditoría de la Oficina de Control Interno.

Revisión de la programación de la apropiación de los recursos del crédito BID 4929 OC-CO y el seguimiento realizado a los mismos en el proyecto de inversión a través del cual se apropiaron al presupuesto del Ministerio.

Los recursos del Programa “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana- Contrato de Préstamos 4929/OC-CO”, han sido apropiados en el presupuesto de inversión del Ministerio desde la vigencia 2020, a través del siguiente proyecto de inversión de la entidad:

Proyecto de Inversión Apoyo al Gobierno en una Correcta Inserción de Colombia en los Mercados Internacionales, Apertura de Nuevos Mercados y la Profundización de los Existentes – Nacional código BPIN 2017011000162 .

La cadena de valor del proyecto de inversión es la siguiente:

Objetivo General

Impulsar la internacionalización de la economía colombiana con una política comercial que establezca reglas claras y estables

Objetivos Especificos

Promover la suscripción y adecuada implementación de Acuerdos Comerciales y de inversión

Producto No. 1 Servicios de apoyo para la suscripción e implementación de acuerdos comerciales y de inversión

De acuerdo con la ficha EBI del proyecto se observó que en tres de las siete actividades asociadas a éste producto, se programaron y apropiaron los recursos que tienen por fuente el Crédito BID 4929 OC/CO:

Vigencia 2020**Apropiación total proyecto de inversión: \$12.570.800.000**

Actividades en las cuales se programaron y apropiaron los recursos del crédito:

Actividad	Valor de Apropiación Asignada
Diseñar e implementar programas de fortalecimiento empresarial y de promoción comercial internacional para la exportación de servicios basados en conocimiento.	\$4.179.000.000
Diseñar e implementar herramientas de atracción y facilitación de inversión extranjera directa.	\$2.240.000.000
Administrar, evaluar y verificar las acciones de diseño e implementación de programas de fortalecimiento empresarial de servicios basados en conocimiento y de atracción y facilitación de inversión extranjera.	\$2.151.800.000
Total	COP\$8.570.800.000

Vigencia 2021**Apropiación total proyecto de inversión: \$ 25.473.733.382**

Actividades en las cuales se programaron y apropiaron recursos del crédito:

Actividad	Valor de Apropiación Asignada
Diseñar e implementar programas de fortalecimiento empresarial y de promoción comercial internacional para la exportación de servicios basados en conocimiento.	\$11.469.200.000
Diseñar e implementar herramientas de atracción y facilitación de inversión extranjera directa.	\$7.866.250.000
Administrar, evaluar y verificar las acciones de diseño e implementación de programas de fortalecimiento empresarial de servicios basados en conocimiento y de atracción y facilitación de inversión extranjera.	\$2.524.550.000
Total	COP\$21.860.000.000

Seguimiento del Proyecto de Inversión en el Sistema SPI del DNP

Prueba

Se verificaron los avances reportados en el Sistema de Seguimiento del DNP- SPI para el proyecto de inversión en la vigencia 2020 y 2021 así como la información reportada en los resúmenes ejecutivos del proyecto del 29 de enero de 2021 y en el resumen ejecutivo con corte a 31 de julio.

En el seguimiento mensual de los meses de enero a diciembre del 2020 y de enero a septiembre del 2021 se observó el siguiente estado de las actividades:

Control de Seguimiento del Proyecto de Inversión
Resumen de : Diciembre 2020

Resumen Ejecutivo (Ajustado 29/01/2021) Ficha EB(21/12/2020)

Avance Físico :78,00%
Avance Financiero :51,85%
Avance Gestión :80,00%

Indicador	Meta Total 2018 - 2025	Acumulado 2018 - 2019	Meta 2020	Avance 2020	Cumplimiento 2020
Rondas de negociaciones organizadas y/o asistidas Unidad de medida: Número	33,0000	8,0000	5,0000	4,0000	80%

Actividad	Fuente	Inicial	Vigente	Obligado	Observación
Apoyar la implementación y administración de acuerdos comerciales y de inversión	PQN Otras Fuentes	\$3.113.617.640 \$0	\$3.113.617.640 \$0	\$2.652.833.771 \$0	Se obligan cuentas.
Participar en las rondas de negociación para la suscripción y profundización de acuerdos comerciales y de inversión	PQN Otras Fuentes	\$400.000.000 \$0	\$400.000.000 \$0	\$155.355.963 \$0	Apertura Caja Menor, Reembolso, Orden de compra 45579
Gestionar la participación de Colombia en los distritos Comités y Grupos de Trabajo de la OCDE a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	PQN Otras Fuentes	\$10.800.000 \$0	\$10.800.000 \$0	\$10.317.598 \$0	PRIGO DE LA INVOICE N° 1871-52 PARTNERS 2020. FIRMÓ EL 02 DE MAYO DE 2020 DE LA OCEC.
Realizar una medición de la inversión extranjera directa para el fortalecimiento del desarrollo de compromisos internacionales	PQN Otras Fuentes	\$0 \$0	\$0 \$0	\$0 \$0	
Diseñar e implementar programas de fortalecimiento empresarial y de promoción comercial internacional para la exportación de servicios basados en conocimiento	PQN Otras Fuentes	\$4.178.000.000 \$4.178.000.000	\$4.178.000.000 \$4.178.000.000	\$1.096.890.000 \$0	
Diseñar e implementar herramientas de atracción y facilitación de inversión extranjera directa	PQN Otras Fuentes	\$2.240.000.000 \$2.240.000.000	\$2.240.000.000 \$2.240.000.000	\$541.383.000 \$0	
Administrar, evaluar y verificar las acciones de diseño e implementación de programas de fortalecimiento empresarial de servicios basados en conocimiento y de atracción y facilitación de inversión est	PQN Otras Fuentes	\$2.151.800.000 \$2.151.800.000	\$2.151.800.000 \$2.151.800.000	\$1.000.162.000 \$0	
TOTAL		\$20.666.917.640	\$20.666.917.640	\$6.336.342.324	

Control de Seguimiento del Proyecto de Inversión
Resumen de : Septiembre 2021

Resumen Ejecutivo (Ajustado 09/09/2021) Ficha EB(14/05/2021)

Avance Físico :10,00%
Avance Financiero :5,92%
Avance Gestión :100,00%

Indicador	Meta Total 2018 - 2025	Acumulado 2018 - 2020	Meta 2021	Avance 2021	Cumplimiento 2021
Rondas de negociaciones organizadas y/o asistidas Unidad de medida: Número	65,0000	4,0000	8,0000	0,0000	0%

Actividad	Fuente	Inicial	Vigente	Obligado	Observación
Apoyar la implementación y administración de acuerdos comerciales y de inversión	PQN Otras Fuentes	\$2.462.733.382 \$0	\$2.462.733.382 \$0	\$1.165.036.958 \$0	Se obligan cuentas
Participar en las rondas de negociación para la suscripción y profundización de acuerdos comerciales y de inversión	PQN Otras Fuentes	\$651.000.000 \$0	\$651.000.000 \$0	\$130.690.832 \$0	Apertura Caja menor, reembolso y sumistro pasajes
Gestionar la participación de Colombia en los distritos Comités y Grupos de Trabajo de la OCDE a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	PQN Otras Fuentes	\$0 \$0	\$0 \$0	\$0 \$0	
Realizar una medición de la inversión extranjera directa para el fortalecimiento del desarrollo de compromisos internacionales	PQN Otras Fuentes	\$0 \$0	\$0 \$0	\$0 \$0	
Diseñar e implementar programas de fortalecimiento empresarial y de promoción comercial internacional para la exportación de servicios basados en conocimiento	PQN Otras Fuentes	\$11.489.200.000 \$11.489.200.000	\$11.489.200.000 \$11.489.200.000	\$0 \$0	
Diseñar e implementar herramientas de atracción y facilitación de inversión extranjera directa	PQN Otras Fuentes	\$7.866.250.000 \$7.866.250.000	\$7.866.250.000 \$7.866.250.000	\$0 \$0	
Administrar, evaluar y verificar las acciones de diseño e implementación de programas de fortalecimiento empresarial de servicios basados en conocimiento y de atracción y facilitación de inversión est	PQN Otras Fuentes	\$2.524.550.000 \$2.524.550.000	\$2.524.550.000 \$2.524.550.000	\$0 \$0	
TOTAL		\$46.833.733.382	\$46.833.733.382	\$1.296.727.790	

De la verificación realizada surge la siguiente situación susceptible de mejora:

Observación No. 2 Resumen ejecutivo y casillas de "observación" de las actividades del proyecto de inversión en el SPI, sin el reporte de avance sobre la ejecución de los recursos del Programa del crédito BID 4929 OC/CO. Responsable del Proyecto de Inversión – Dirección de Inversión Extranjera y Servicios – Unidad Coordinadora del Programa.

Al verificar el resumen ejecutivo del proyecto de inversión código BPIN 2017011000162 y las observaciones y/o avances registrados mensualmente en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión SPI en las vigencias 2020 y 2021, para las siguientes actividades en las cuales se apropiaron los recursos del Crédito BID 4929:

1. Diseñar e implementar programas de fortalecimiento empresarial y de promoción comercial internacional para la exportación de servicios basados en conocimiento.
2. Diseñar e implementar herramientas de atracción y facilitación de inversión extranjera directa.

3. Administrar, evaluar y verificar las acciones de diseño e implementación de programas de fortalecimiento empresarial de servicios basados en conocimiento y de atracción y facilitación de inversión extranjera.

No se observa en el resumen ejecutivo, ni en el campo de “observaciones” de las actividades mencionadas el seguimiento a la ejecución de los recursos apropiados en éstas y que constituyen para la vigencia 2020 el 68.18% del total de los recursos del proyecto y para el 2021 el 85.81%.

Es de anotar que la Guía Para la Elaboración del Resumen Ejecutivo del Departamento Nacional de Planeación establece a la pregunta del documento ¿Qué se busca con un resumen ejecutivo?, señala:

“El objetivo principal de un resumen ejecutivo es comunicar los aspectos más significativos de la evolución completa de un proyecto dentro de su horizonte programado. Debe especificar claramente la justificación y motivación que conlleva a su formulación, así como los logros alcanzados (y por alcanzar) que para la fecha de elaboración del documento se puedan identificar, haciendo siempre uso de la información más actualizada y fácilmente verificable. El documento debe ser un recurso suficiente para tener un entendimiento completo del proyecto (...)”

Lo anterior, podría generar la materialización del riesgo PI-R10 *“Posibilidad de reputacional, por sanciones de entes de control, debido a la pérdida de la trazabilidad de las actividades realizadas en el marco de la ejecución del proyecto de inversión”* por causa de *“Debilidades en el reporte de la información de seguimiento al proyecto de inversión en el aplicativo SPI”*, riesgo identificado en el Sistema Integrado de Gestión del Ministerio para el proceso de Direccionamiento Estratégico.

Recomendación

Analizar de una forma integral la información que se debe reportar en el resumen ejecutivo y en los campos disponibles en el Sistema SPI para detallar el seguimiento del proyecto de inversión frente a la finalidad de la totalidad de los recursos que han sido apropiados en el mismo.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios comunicó frente a la observación, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

“Se acepta la observación N° 02 y como consecuencia de aquí en adelante procederemos a incluir en SPI de Código BPIN 2017011000162, una nota frente al archivo que acompañara el Resumen Ejecutivo relacionada con el Contrato Préstamo 4929/OC-CO BID y que sea proyectada por la Unidad Coordinadora del Programa (UCP)”.

Análisis de la Oficina de Control Interno: De acuerdo con la respuesta proporcionada, en la que se acepta la observación, se recomienda a la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, al responsable del proyecto de inversión y la Unidad Coordinadora del Programa, se establezcan acciones orientadas a generar y proporcionar la información necesaria para reportar en el resumen ejecutivo del proyecto de inversión en el SPI, la información necesaria y de calidad, que permita reportar la gestión relacionada con la ejecución de los recursos apropiados en el proyecto de inversión de Código BPIN 2017011000162, para la ejecución del Programa financiado con el el Contrato Préstamo 4929/OC-CO BID.

•Verificación de la planeación del programa de “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” para la 2020 y 2021 de acuerdo con los instrumentos de gestión del proyecto implementados: (Plan de Ejecución Plurianual, Plan Operativo Anual, Plan de Adquisiciones y la Programación del flujo de caja y los desembolsos).

Plan de Ejecución Plurianual y Plan Operativo Anual: De conformidad con la cláusula 5.01(c) de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo BID 4929 OC-CO, la Unidad Coordinadora del Programa elaboró el Plan de Ejecución del Programa (PEP) y el Plan Operativo Anual (POA) del Proyecto citado en el asunto, para los años 2020 y 2021, recibiendo la respectiva No Objeción por parte del BID mediante comunicación de ese organismo CCO - 2339 / 2020. Para el caso de la vigencia 2022, el Plan Operativo Anual fue aprobado por el Comité de Seguimiento del Convenio el 26 de marzo del presente año y fue puesto en consideración del BID, sin embargo la Unidad Coordinadora del Programa realizará una actualización del mismo antes del 30 de noviembre de conformidad con los resultados obtenidos en la ejecución del POA del 2021 y las disposiciones y lineamientos estratégicos que sean adoptados por el Comités de Seguimiento del Convenio, el Viceministerio de Comercio Exterior, la Dirección de Inversión Extranjera y los patrimonios autónomos beneficiados del programa.

Plan de Adquisiciones: En cumplimiento de la cláusula 4.04 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo y de las Normas Generales del Contrato, el Plan de Adquisiciones ha sido elaborado y se han realizado actualizaciones periódicas incorporándolas en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones – SEPA del BID.

Programación del flujo de caja y desembolsos: De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad Coordinadora del Programa se observó que tanto esta, como la Entidad Fiduciaria llevan un control sobre el flujo de caja y los desembolsos realizados por el BID al Programa como por el Ministerio a la Fiduciaria Fiducoldex, responsable ésta última, de las funciones de adquisiciones y tesorería, actividades de apoyo al Organismo Ejecutor (Ministerio) tal como se puede observar en los informes de ejecución financiera del programa.

Estados Financieros: De conformidad con el informe de auditoría externa del programa realizado por Deloitte y Touche, se entregaron los estados financieros auditados para la vigencia 2020 e incluyeron el informe de Aseguramiento Razonable sobre el cumplimiento de las políticas de adquisiciones del Programa y el Informe de Control Interno; los estados financieros en opinión de dicha auditoría, fueron preparados en todos los aspectos materiales de conformidad con las bases de contabilidad, no se identificaron situaciones que llevaran a concluir que el Órgano Ejecutor no cuenta con una estructura organizacional adecuada para el manejo del programa, que según la auditoría, no tenga procedimientos claramente definidos para soportar el desarrollo del programa, o que no haya tomado las medidas suficientes para mitigar la materialización de los riesgos en alguna de las etapas del programa; de igual forma informaron que los procesos de adquisiciones y contrataciones fueron realizados, en todo aspecto significativo, de acuerdo con los criterios establecidos en el Contrato de Préstamo, Políticas de Adquisición aprobados por el BID, el reglamento operativo del Programa y la normativa local de adquisiciones en los casos que se aplique.

• **Verificar el nivel de avance del cumplimiento de las metas por componente a ejecutar para la vigencia 2020 y 2021 con los recursos del crédito BID 4929 OC-CO, mediante la revisión de los instrumentos de gestión como la matriz de resultados, informes de progreso, informes de gestión, entre otros.**

Se verificó el avance de los productos establecidos en la matriz de resultados del programa, encontrando las siguientes situaciones sobre las cuales se recomienda especial seguimiento:

- Producto 2. Implementación del Programa de Fábricas de Internacionalización para los sectores SBC priorizados.

Sobre este producto la Unidad Coordinadora del Programa informó en su informe semestral de progreso con corte a junio, que se continua con la ejecución de la primera convocatoria y el inicio de la segunda convocatoria para incrementar las exportaciones no minero energéticas del país, fomentar la cultura exportadora y ampliar el tejido empresarial exportador.

En el informe, pagina 9, se indicó que con respecto al programa se pueden resaltar los resultados de la primera convocatoria de la cual se tienen 73 Acuerdos de Apoyo Técnico, sin embargo en la página 19, cuando se hace mención al estado de la contratación IECOL-387-PC-T (Programa de Fábricas de Internacionalización (año 2020 – fase1)) se indica que para la fase llevada a cabo en 2020, se suscribieron 74 acuerdos de apoyo técnico en las líneas de servicios Empresas de Excelencia, Empresas Exportadoras 3E, Comex 60, Consorcios de Exportación, Mentor y Expansión Internacional, estos Acuerdos de Apoyo Técnico estarán finalizando entre septiembre y diciembre de 2021. Frente a lo anterior, se presenta una diferencia en las cifras sobre la cual se recomienda precisar en futuros informes que sean remitidos al BID y por otro lado, se observa que pese a la proyección de finalizar esos acuerdos en el último trimestre de la vigencia 2021, se genera incertidumbre frente a la culminación para esa fecha de todos los acuerdos, toda vez que se ha manifestado en el mismo informe que estos se están ejecutando en distintos tiempos y que se han tenido dificultades para la ejecución de los recursos que son los que han llevado a los retrasos en las solicitudes de desembolsos.

Si bien se han implementado medidas por parte de todas las instancias del programa con estrategias tales como reuniones con Procolombia, el Mincit, el BID y la UCP para revisar el proceso e identificar acciones que faciliten la ejecución de los acuerdos, como la ejecución de los planes de acción, el envío de comunicaciones personalizadas a aquellas empresas a las cuales el plazo para la ejecución de los recursos está próximo a vencer para que informen sobre su compromiso de ejecución, así como la revisión de la minuta de los acuerdos para implementar mejoras en los que se firmen en la segunda convocatoria, **se recomienda** diseñar estrategias de acompañamiento permanente a las empresas que se encuentran con el plazo próximo a vencer para la ejecución de los planes de acción y recursos asignados de la primera convocatoria con el fin de evitar la materialización del riesgo identificado en la matriz de riesgos del Programa como *“Perdida de interés de algunos empresarios en continuar con su proceso de acompañamiento, proyecto o actividades para su internacionalización”* y se derive como consecuencia el *‘Incumplimiento de metas del programa’*, el cual en este momento tiene una calificación baja en la matriz de riesgos, situación que de materializarse, se sugeriría revisar la calificación del riesgo.

De otro lado, el seguimiento permanente no solo debe ser por parte de la Unidad Coordinadora del Programa sino que también debe ser documentado por parte del supervisor de los otrosíes a la escritura Pública del Fideicomiso del Patrimonio con los cuales se han realizado la transferencia

de actividades y recursos a la Fiduciaria y al Patrimonio de Procolombia, ya que hasta el momento no se han evidenciado en los informes de supervisión, que se dé cuenta de las observaciones y alertas del tema y hay que considerar que el avance en el producto de Implementación del Programa de Fábricas de Internacionalización para los sectores SBC priorizados, podrían tener un impacto importante sobre los resultados de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo relacionados con las exportaciones no minero energéticas.

- Producto P2.1 Modelo de Gobernanza de la VUI implementado

En el informe semestral de progreso se establece que como parte de la hoja de ruta del proyecto, se tiene prevista la finalización de la primera etapa e inicio de la segunda en el segundo año del proyecto (junio 2021- junio 2022), lo que no es claro, pues no se establece puntualmente cuando finaliza la primera etapa o inicia puntualmente la segunda. De otro lado, se observó que en el Marco normativo y modelo de gobernanza se espera para el mes de diciembre de 2021, en el que se tendría la expedición del instrumento jurídico a través del cual se creará y reglará el funcionamiento de la ventanilla y que proporcionará las bases normativas para su implementación. La consultoría de diseño de Gobernanza y Modelo para la VUI se dio por terminada de manera anticipada y estaba prevista su finalización en el mes de julio.

La Unidad Coordinadora del Programa, indicó que dadas algunas dificultades que se presentaron en la consultoría, esta se terminó de manera anticipada, sin embargo indicaron que se logró un avance parcial en la elaboración de un diagnóstico que alcanzó a incorporar elementos descriptivos y de análisis de contexto del proyecto, la normativa que rige al país, el inventario de políticas públicas claves a considerar, la revisión de prácticas internacionales relevantes en el diseño técnico o modelos de gobernanza, las bases tecnológicas iniciales para la configuración del modelo y así como un mapeo institucional. La Unidad Coordinadora del Programa comunicó que esta información será aportada a la nueva firma y deberá ser tomada como punto de partida para su complementación y uso para el diseño del Modelo VUI; señalaron que para mitigar las demoras asociadas a la terminación anticipada de este proceso realizarán la contratación de un apoyo jurídico para la VUI, que irá de septiembre a diciembre de 2021, se realizará un nuevo proceso para el diseño del Modelo VUI que irá de enero a mayo de 2022 y se tendrán definiciones preliminares del Modelo VUI por un equipo interno, lo que se desarrollará en un periodo que va de agosto de 2021 al periodo de enero 2022.

Pese a lo anterior, genera incertidumbre el logro del Producto relacionado con el “Modelo de Gobernanza de la VUI implementado” al cierre de la vigencia 2021, en primer lugar porque el alcance del producto habla de un modelo implementado y segundo las fechas estimadas para las actividades de apoyo que se realizaran para mitigar la terminación anticipada de la consultoría que se había contratado, finalizan algunas de ellas después del 31 de diciembre de 2021, fecha de entrega del Modelo de Gobernanza Implementado. De igual forma, pueden impactar en el tiempo estimado para alcanzar este producto, las actividades que implican el cambio generado en la hoja de ruta de este, al integrar la VUI con la VUE en cuanto al diseño del modelo de gobernanza, ya que se definió que la VUI estará inmersa en la estructura de gobernanza de la VUE representada en el Comité Público-Privado, de igual forma se deberá tener en cuenta el trabajo que implica la elaboración de la propuesta de resolución que reglamenta el Comité e incorpora a la VUI como parte de la agenda de trabajo de esta instancia.

Por lo anterior se **recomienda** evaluar los tiempos de cumplimiento del producto teniendo en cuenta todos los factores que han impacto su desarrollo, especialmente porque se encuentra articulado con uno de los indicadores de la Planeación Estratégica del Ministerio que de incumplirse podría afectar la gestión de la Dirección Técnica que lo lidera frente a las metas que se encuentran en su planeación para esta vigencia y de ser necesario estimar los ajustes pertinentes del tema.

Sobre los demás productos no se encontraron situaciones destacables toda vez que se encuentran en ejecución.

• **Ejecución presupuestal de los recursos apropiados en el Proyecto de Inversión para el Programa en el Ministerio para la vigencia 2020 y 2021 con corte a 30 de septiembre.**

Ejecución Financiera del Proyecto de Inversión:

De acuerdo con la información del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del DNP –SPI el proyecto presenta una ejecución financiera a 30 de septiembre del 5.92%.

Ejecución recursos de inversión a 31 de diciembre 2020:

El progreso es de todos		Mincomercio		MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO																
EJECUCION PRESUPUESTAL ACUMULADA CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020													FECHA DE GENERACION : ENERO 21 DE 2021							
UNIDAD EJECUTORA 350101-000 GESTION GENERAL																				
TIPO	CTA	SUB CTA	OBJ	ORD	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	APR. VIGENTE DESPUES DE BLOQUEOS	CDP	APR. DISPONIBLE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	APROPACION SIN COMPROMETER	COMPI APR	OBLIG/ APR	PAGO /APR
								GASTO TOTAL DE INVERSION PROYECTO	\$ 12.570.800.000,00	\$ 12.570.800.000,00	12.570.800.000,00	\$ 12.126.149.358,56	\$ 444.650.641,44	\$ 12.126.149.358,56	\$ 6.518.193.186,06	\$ 6.518.193.186,06	444.650.641,44	96,46%	51,85%	51,85%
C	3501	0200	2		Nación	11	CSF	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 4.000.000.000,00	\$ 4.000.000.000,00	4.000.000.000,00	\$ 3.555.349.358,56	\$ 444.650.641,44	\$ 3.555.349.358,56	\$ 2.999.758.186,06	\$ 2.999.758.186,06	444.650.641,44	88,88%	74,99%	74,99%
C	3501	0200	2		Nación	14	CSF	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 8.570.800.000,00	\$ 8.570.800.000,00	8.570.800.000,00	\$ 8.570.800.000,00	\$ 0,00	\$ 8.570.800.000,00	\$ 3.518.435.000,00	\$ 3.518.435.000,00	0,00	100,00%	41,05%	41,05%

Fuente: Grupo Presupuesto

Ejecución Reserva Presupuestal a 30 de septiembre 2021:

El progreso es de todos		Mincomercio		MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO												
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES 2020 CON CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021													FECHA DE GENERACION : OCTUBRE 01 DE 2021			
UNIDAD EJECUTORA 350101-000 GESTION GENERAL																
TIPO	CTA	SUB CTA	OBJ	ORD	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	COMPROMISO (\$)	OBLIGACION (\$)	PAGOS(\$)	COMPROMISO SIN PAGAR (\$)	PAGO/COMP (%)			
C								GASTOS DE INVERSION	\$ 5.607.956.172,50	\$ 5.607.956.172,50	\$ 5.607.956.172,50	\$ 0,00	100,00%			
C	3501	0200	2		Nación	11	CSF	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 555.591.172,50	\$ 555.591.172,50	\$ 555.591.172,50	\$ 0,00	100,00%			
C	3501	0200	2		Nación	14	CSF	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 5.052.365.000,00	\$ 5.052.365.000,00	\$ 5.052.365.000,00	\$ 0,00	100,00%			

Fuente : Sistema Integrado de Información Financiera SIF Nación

Nota No. 1 : Ley No. 2063 del 28 de noviembre de 2020* Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de Enero al 31 de diciembre de 2021*

Nota No. 2 : Decreto No. 1805 del 31 de diciembre de 2020* Por el cual se liquida el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*

Fuente: Grupo Presupuesto

Ejecución recursos de inversión a 30 de septiembre 2021:

El progreso es de todos		Mincomercio		MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO										FECHA DE GENERACION : OCTUBRE 01 DE 2021				
				EJECUCION PRESUPUESTAL ACUMULADA CON CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021														
				GASTOS DE INVERSION														
CTA	SUB CTA	OBJ	FUENTE	REC	DESCRIPCION	APR. INICIAL	APR. ADICIONADA	APR. REDUCIDA	APR. VIGENTE	CDP	APR. DISPONIBLE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	APROPICIACION/ COMPROMETER	COMP/ APR	CELI/ APR	PAGO/ APR
3501	0200	2	Nación	11	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDEZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 3.613.733.382,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 3.613.733.382,00	\$ 2.868.181.169,06	\$ 745.552.212,94	\$ 2.868.181.169,06	\$ 1.509.140.487,67	\$ 1.431.243.040,67	\$ 745.552.212,94	79,37%	41,76%	39,61%
3501	0200	2	Nación	14	APOYO AL GOBIERNO EN UNA CORRECTA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES, APERTURA DE NUEVOS MERCADOS Y LA PROFUNDEZACIÓN DE LOS EXISTENTES - NACIONAL	\$ 21.860.000.000,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 21.860.000.000,00	\$ 21.860.000.000,00	\$ 0,00	\$ 21.860.000.000,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	100,00%	0,00%	0,00%
TOTAL PROYECTO INVERSION						\$ 25.473.733.382,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 25.473.733.382,00	\$ 24.728.181.169,06	\$ 745.552.212,94	\$ 24.728.181.169,06	\$ 1.509.140.487,67	\$ 1.431.243.040,67	\$ 745.552.212,94	97,07%	5,92%	5,62%

Fuente: Grupo Presupuesto

De acuerdo con lo observado el proyecto de inversión registrado en el SUIFP del DNP con el código BPIN 2017011000162, presenta con corte a 30 de septiembre, una ejecución presupuestal del 5.92% (obligaciones/ apropiación), en donde, de acuerdo con los reportes del SIF Nación, en el rubro presupuestal 3501-0200-2, los recursos nación (recurso 11) muestran una ejecución del 41,76% (obligaciones/apropiación) y del 39.61% (pagos/apropiación); para el caso de los recursos del crédito BID 4929 OC/CO (recurso 14), la ejecución en materia de obligaciones y pagos se encuentra en un 0%.

La Oficina Asesora de Planeación ha realizado seguimiento a la ejecución presupuestal del proyecto de inversión, informando, según lo establecido en Acta de Reunión Virtual del 22 de Julio de 2021 que se recomendó en su momento lo siguiente:

“Se hace énfasis en la importancia de dar prioridad a la obligación de los compromisos adquiridos ya que los proyectos han comprometido adecuadamente pero los porcentajes de obligaciones se mantienen muy bajos”.

De acuerdo con lo revisado por la Oficina Asesora de Planeación Sectorial del Ministerio, en dicha reunión se hace mención a la baja ejecución que presenta el proyecto debido a la falta de ejecución de los recursos del crédito para esta vigencia, lo que impacta en el resultado de ejecución financiera del proyecto de inversión con el cual se apropian los recursos del Programa.

Actualmente el Programa de “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, tiene el siguiente comportamiento en materia de recursos:

De acuerdo con el Otrosí No. 6, en la cláusula primera se destinaron para el programa recursos de la vigencia 2020 por valor \$8.570.800.000 y mediante Otrosí No. 16 de 2021, se designaron del presupuesto de la vigencia 2021 recursos por valor de \$21.860.000.000 para un total acumulado de recursos apropiados por valor de \$30.430.800.000, el cual se discrimina en los siguientes componentes:

COMPONENTE	VALOR
1. Promoción de las Exportaciones SBC	15.648.200.000
2. Atracción y Facilitación	10.106.250.000
3. Gastos Administrativos, monitoreo y evaluación	4.676.350.000
Total	30.430.800.000

De acuerdo con el informe de progreso semestral el comportamiento a junio 30 de 2021 del presupuesto anterior es el siguiente:

Descripción	PRESUPUESTO DE ACUERDO A LA ESTRUCTURA DEL (POA)			SEGUIMIENTO (PAC) SEGUN DISTRIBUCIÓN VALORES		
	Costo	COMPROMETIDO	SALDO DEL PRESUPUESTO "COP"	INGRESOS RECIBIDOS	TOTAL PAGADO	SALDO DEL (PAC) "COP"
Componente 1: Promoción de las exportaciones de los Servicios Basados en Conocimiento (SBC)	\$15.648.200.000,00	\$9.490.264.256,58	\$6.157.935.743,42	\$4.182.500.000,00	\$2.058.357.059,33	\$2.124.142.940,67
Componente 2: Atracción y facilitación de la IED	\$10.106.250.000,00	\$2.547.434.043,00	\$7.558.815.957,00	\$2.236.500.000,00	\$1.031.473.247,00	\$1.205.026.753,00
Gastos Administrativos, monitoreo y evaluación (Gestión del Programa)	\$4.676.350.000,00	\$3.565.710.160,00	\$1.110.639.840,00	\$2.151.800.000,00	\$1.785.955.160,00	\$365.844.840,00
Total ingreso de efectivo para la cuenta del proyecto:	\$30.430.800.000,00	\$15.603.408.459,58	\$14.827.391.540,42	\$8.570.800.000,00	\$4.875.785.466,33	\$3.695.014.533,67

Fuente: Informe Semestral de Progreso del 1 de enero al 30 de junio de 2021

Con corte a 30 de agosto de 2021 el comportamiento del presupuesto apropiado por valor de los \$30.430.800.000 es el siguiente, según informe de gestión de la Fiduciaria Fiducoldex allegado a la Unidad Coordinadora del Programa:

Descripción	PRESUPUESTO DE ACUERDO A LA ESTRUCTURA DEL (POA)			SEGUIMIENTO (PAC) SEGUN DISTRIBUCIÓN VALORES		
	Costo	COMPROMETIDO	SALDO DEL PRESUPUESTO "COP"	INGRESOS RECIBIDOS	TOTAL PAGADO	SALDO DEL (PAC) "COP"
Componente 1: Promoción de las exportaciones de los Servicios Basados en Conocimiento (SBC)	\$15.648.200.000,00	\$11.863.017.447,58	\$3.785.182.552,42	\$4.182.500.000,00	\$3.176.811.584,67	\$1.005.688.415,33
Componente 2: Atracción y facilitación de la IED	\$10.106.250.000,00	\$7.047.831.510,00	\$3.058.418.490,00	\$2.236.500.000,00	\$1.263.033.409,00	\$973.466.591,00
Gastos Administrativos, monitoreo y evaluación (Gestión del Programa)	\$4.676.350.000,00	\$3.762.510.160,00	\$913.839.840,00	\$2.151.800.000,00	\$2.036.640.616,00	\$115.159.384,00
Total ingreso de efectivo para la cuenta del proyecto:	\$30.430.800.000,00	\$22.673.359.117,58	\$7.757.440.882,42	\$8.570.800.000,00	\$6.476.485.609,67	\$2.094.314.390,33

Observación No.3 Debilidades en la eficiencia de la ejecución de los recursos financieros del programa del crédito BID 4929 CO/OC apropiados para la vigencia 2021 en el Ministerio de Industria y Comercio a través del Proyecto de Inversión código BPIN 2017011000162. Unidad Coordinadora del Programa – Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios

Al verificar el presupuesto del Programa, se observó con corte al mes de agosto que de los recursos designados, a través del proyecto de inversión código BPIN 2017011000162 para la vigencia 2020 y 2021, por un valor total de \$30.430.800.000, se encuentran comprometidos \$22.673.359.117, 58 y hay \$7.757.440.882.42 sin comprometer, es decir el 25% de los recursos, no tienen definidos los compromisos que van a amparar. Por otro lado, frente al total de recursos pagados, según reporte de la Fiduciaria Fiducoldex a 31 de agosto de 2021, se han pagado en lo corrido de las dos vigencias, \$6.476.485.609,67 lo que en términos de pagos, permite establecer una ejecución de los recursos asignados al programa del 21,28%, es decir que se encuentran pendiente de ejecutar en términos de pagos el 78,2% de los recursos asignados hasta el momento.

Es de anotar que la mayor parte del porcentaje de recursos pendientes de ejecutar, anteriormente señalado, corresponde a los recursos de la vigencia 2021, ya que de conformidad con el detalle de los desembolsos realizados a la Fiduciaria a ese mismo corte, los recursos recibidos por esta corresponden a los \$8.570.800.000 de la vigencia 2020, tal como se puede observar en un cuadro extraído del informe mensual de ejecución del programa de Fiducoldex que muestra el comportamiento de los desembolsos recibidos por Fiducoldex con corte a 30 de agosto de 2021:

Estado de Recursos Recibidos - Programa BID		
Valor Aprobado Presupuesto 2020 - 2021	Recursos Recibidos 2020 - 2021	Saldo de Recursos por Recibir
30.430.800.000	8.570.800.000	21.860.000.000

Notas:

1) Desembolso de primer anticipo por valor de \$322.240.000 con fecha del 29 de mayo de 2020.

2) Ingreso por valor de \$47.000.000 con fecha 10 de agosto de 2020

3) Ingreso por valor de \$1.209.195.000 con fecha 25 de agosto de 2020

4) Ingreso por valor de \$1,940,000,000 con fecha 25 de noviembre de 2020

5) Ingreso por valor de \$5.052.365.000 con fecha 13 de mayo de 2021

De los \$8.570.800.000 recibidos por la Fiduciaria, \$6.476.485.609,67 han sido pagados hasta el momento, los \$21.860.000.000 correspondientes a la vigencia 2021 no han sido transferidos a la Fiduciaria debido a

que estos no han empezado a afectarse con las solicitudes de desembolso que son realizadas por el Programa. Por lo anterior, se evidencian para los recursos de la vigencia 2021 demoras en el inicio con la ejecución de los recursos en términos de compromisos, registro de las obligaciones y pagos, tanto para el Ministerio frente al proyecto de inversión (obligaciones y pagos) con el que se apropian los recursos del crédito y la transferencia de recursos al Patrimonio de Procolombia para efectuar compromisos, obligaciones y pagos.

Por otro lado, de acuerdo con las cifras de desembolsos estimadas en el Documento CONPES 3973, la programación de los desembolsos propuesta era la siguiente:

Tabla 5. Programación estimada de desembolsos (USD)

Ítem	Año 1-2020	Año 2-2021	Año 3-2022	Año 4-2023	Año 5-2024	Total
Componente I	1.194.000	2.716.333	2.816.333	1.965.000	1.808.333	10.500.000
Componente II	640.000	2.247.500	2.464.167	2.439.167	2.209.167	10.000.000
Gastos de gestión	614.800	721.300	721.300	721.300	721.300	3.500.000
Total	2.448.800	5.685.133	6.001.800	5.125.467	4.738.800	24.000.000
Participación anual (%)	10	24	25	21	20	100

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1241. BID, 2019.

Es así como para el primer año (vigencia 2020) se estimaba un desembolso por valor de US\$2.448.800 y para el segundo año (vigencia 2021) se esperaba desembolsos por valor de US\$5.685.133; según los informes de Progreso y los remitidos al DNP sobre la ejecución de los recursos del Crédito BID, en la vigencia 2020 los desembolsos fueron por valor de \$950.438 y para la vigencia 2021, se estima que se soliciten US\$4.829.000; de estos últimos ya se han recibido en la cuenta del Banco de la República recursos por valor de US\$1.807.774 y está pendiente, la solicitud del desembolso por US\$3.021.256, situaciones que infieren retrasos en la ejecución financiera del programa y riesgos de incumplimiento del plazo de ejecución de cinco años establecido para finalizar el mismo.

De acuerdo con el informe de progreso de junio de 2020 remitido al BID, se presentaron algunas dificultades que impactaron la ejecución de recursos del Programa atrasando las solicitudes de desembolso:

La actual coyuntura de emergencia Económica, Social y Ambiental que atraviesa Colombia debido a la pandemia de COVID-19, lo que ocasionó el aplazamiento de la ejecución en los rubros de tiquetes y gastos de viaje y afecto el rubro de los eventos al no realizarse o realizarse de manera virtual.

Baja demanda de las empresas en el programa de fábricas de internacionalización, ya que antes de la pandemia se estimaba la financiación de 350 empresas.

La alta volatilidad de la TRM del mercado generando una menor necesidad de USD por cada COP requerido.

En otras situaciones el mercado no respondió como se esperaba a los procesos de adquisiciones abiertos o que los interesados no presentan propuestas satisfactorias para los resultados esperados.

En el informe de progreso de junio de 2021 se informó que el desembolso programado para agosto fue redefinido para octubre por las siguientes razones:

- *Bajo nivel de reembolsos del Programa de Fábricas de Internacionalización. Situación que ha sido comunicada en los informes de progreso desde la vigencia 2020.*
- *Demoras en concretar el Convenio Mincit]/Fiducoldex – DANE para realizar el “Diseño, desarrollo e implementación de la Encuesta de Levantamiento del Directorio de Comercio Exterior de Servicios, así como el desarrollo del aplicativo de captura de la Encuesta Mensual de Comercio Exterior de Servicios”.*
- *Demoras en el inicio de las actividades presenciales (V. gr. Press trip, eventos realizados por el MinCIT o ProColombia, desplazamiento a ferias internacionales, etc.) por la continuación de la pandemia de COVID-19 que afecta al mundo, lo que generó que se debiera aplazar nuevamente la ejecución en los rubros de logística (tiquetes, gastos de viaje, viáticos, reembolsos, etc).*
- *Reformulación del esquema de ejecución de la VUI, producto de la terminación anticipada de la consultoría que tenía como propósito diseñar su modelo conceptual que buscaba proporcionar una descripción integral de cada uno de los componentes de la Ventanilla, así como recomendar un plan de acción que contemple los requerimientos, técnicos, operativos y jurídicos necesarios para su implementación (Gobernanza).*
- *Dificultades en el proceso de Buenas practicas para el Sector audiovisual, Sector de Software y el Sector BPO para integrar una lista corta...en el segundo semestre de 2021 se realizarían tres procesos mediante selección directa de consultores*
- *Los procesos bajo el método SBCC iniciados en el periodo (IECOL-109-SBCC-CF Agencia Integral de Medios, IECOL-22-SBCC-CF Agencia de Comunicación-PR inversión, e IECOL-20-SBCC-CF Herramientas de Atracción- Go To Market & Lead Generation) han requerido de mayor tiempo para la contratación de la firma consultora debido a: (i) la complejidad propia del objetivo esperado que han demorado la definición de los TOR, (ii) la evaluación técnica de las propuestas técnicas presentadas, (iii) la implementación del “plazo suspensivo” de 10 días hábiles previos a la adjudicación, de conformidad con la versión 15 de las Políticas de Adquisiciones del Banco, y (iv) el nivel de verificación que debe enfrentar la firma ganadora por parte de Fiducoldex.*

Lo anterior genera para el Ministerio, debilidades de control en la eficiencia de la ejecución de los recursos del programa que impactan en la ejecución financiera del proyecto de inversión donde se apropian los recursos en el presupuesto de la entidad, lo que adicionalmente, de no corregirse, en el largo plazo, podría generar un posible riesgo de incumplimiento de la cláusula 2.04 Plazo para desembolsos, del Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO que señala: *El Plazo Original de Desembolsos será de cinco (5) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Contrato. Cualquier extensión del Plazo Original de Desembolsos estará sujeta a lo previsto en el Artículo 3.02(g) de las Normas Generales.*

Artículo 3.02 (g) Normas Generales del Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO:

(g) Sin perjuicio de lo establecido en el literal (f) anterior, el Cronograma de Amortización deberá ser modificado en los casos en que se acuerden extensiones al plazo Original de Desembolsos que: (i) impliquen que dicho plazo se extienda más allá de la fecha de sesenta (60) días antes del vencimiento de la primera cuota de amortización del préstamo o, en su caso, del tramo del Préstamo, y (ii) se efectúen desembolsos durante dicha extensión. La modificación consistirá en (i) adelantar la Fecha Final de Amortización o, en el caso que el Préstamo tenga distintos tramos, en adelantar la Fecha Final de Amortización del tramo o tramos del Préstamo cuyos recursos se desembolsan durante la extensión del Plazo Original de Desembolsos, salvo que el Prestatario expresamente solicite, en su lugar, (ii) el incremento del monto de la cuota de amortización siguiente a cada desembolso del Préstamo o, en su caso del préstamo que ocasione una VPP mayor a la VPP Original. En el segundo caso el Banco determinará el monto correspondiente a cada cuota de amortización.

La falta de implementación de correctivos en la eficiencia de la ejecución de los recursos del programa, podría en el largo plazo, ampliar el plazo de ejecución del contrato de crédito, situación que podría traer consigo impactos sobre el cronograma y pago de las amortizaciones del crédito para la Nación, generando riesgos de carácter fiscal si llegara a presentarse.

Frente a esto hay que recordar lo establecido frente a los principios de la gestión fiscal, en el Decreto 403 de 2020 que señala:

*(...) **Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

a. Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b. Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

(...)

d. Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

(...)

i. Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

(...)

n. Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

Recomendación

Establecer y documentar acciones que permitan fortalecer los mecanismos de control y seguimiento ya implementados sobre la gestión financiera del Programa y que contribuyan a controlar de manera oportuna, aquellos riesgos que podrían traer para el Ministerio y la Nación, los atrasos en la ejecución financiera de los recursos designados para las vigencias 2020 y 2021.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios comunicó frente a la observación, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

Informa la UCP que el Programa cuenta con los controles necesarios para llevar el seguimiento y monitoreo a su ejecución física y financiera, así como las supervisiones del BID, DNP y MHCP y auditorías de la Firma Auditora Independiente -Deloitte & Touche-, evaluaciones que han definido que a la fecha la Operación sea calificada como Satisfactoria por el Banco y por consiguiente no haya sido requerido al MinCIT en 2021 para revisiones de cartera por parte del Gobierno Nacional; aun así, se considera importante que la recomendación de “Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento a la gestión financiera del Programa que permita advertir sobre los riesgos para el Ministerio y la Nación sobre el incumplimiento del plazo establecido en el Contrato de Crédito y que a su vez permitan mejorar y mantener un flujo de ejecución financiera ajustado al plazo de ejecución del contrato” sea enmarcada en el entendido que debe seguirse el monitoreo pero que a la fecha no existe evidencia de atrasos sustanciales en su ejecución que deriven en extensiones en el plazo estipulado en el Contrato de Préstamo 4929/OC-CO. Adicionalmente, en el último trimestre de 2022 se tiene contemplado contratar a la firma consultora que llevará a cabo la Evaluación de Medio Término (Cláusula 5.03 (a) de la EE del Contrato de Préstamo) quien determinará el grado de cumplimiento del objetivo el Programa y de su Matriz de Resultados, razón la cual la UCP no se acepta la observación N° 03.

Análisis de la Oficina de Control Interno: Si bien se acepta por parte de esta auditoría, de acuerdo con la respuesta de la Unidad Coordinadora del Programa, que la ejecución del contrato del crédito no genera por ahora atrasos sustanciales que ocasionen en la actualidad extensiones en el plazo estipulado en el Contrato de Préstamos 4929/OC-CO y que para el 2022, es decir la próxima vigencia, se llevará a cabo la evaluación de Medio Término (Cláusula 5.03 (a) de la EE del Contrato de Préstamo) que determinará el grado de cumplimiento del objetivo el Programa y de su Matriz de Resultados, situación que nos llevó a precisar algunos aspectos en la descripción de la observación, esta persiste, toda vez que los recursos que se han apropiado para la vigencia 2021 por valor de \$21.860.000.000 siguen a la fecha de la elaboración del presente informe de auditoría (noviembre de 2021) sin ejecución en términos de obligaciones y pagos frente al proyecto de inversión donde se encuentran apropiados los recursos y siguen sin transferirse al patrimonio de Procolombia; hasta el momento no se encontró evidencia de la presentación de solicitudes de PAC al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que evidencien la gestión de los desembolsos que afectan la ejecución de esos recursos, por lo que la observación continúa con el fin de generar acciones que permitan fortalecer el monitoreo a los recursos financieros del programa, toda vez que el Ministerio es el Organismo Ejecutor, responsable de los resultados del mismo.

•Análisis de la gestión del riesgo del programa implementada de conformidad con la matriz de riesgos y el plan de mitigación de riesgos, con el fin de verificar la efectividad de los controles implementados como primera línea de defensa.

El programa tiene elaborada la siguiente matriz de riesgos compuesta por 22 riesgos, los cuales han sido identificados de acuerdo con sus componentes y conforme a la metodología establecida por el BID:

Nº	Componente/Producto	Tipo de Riesgo	Riesgo	Impacto	Factor de probabilidad
1	Componente I	Desarrollo	Posible retraso por parte de las áreas técnicas en las entregas de los insumos técnicos para el inicio de los procesos contractuales.	Incumplimiento de los compromisos adquiridos en el contrato	En algunas áreas técnicas hay sobrecarga de trabajo y falta de compromiso para los sectores SBC
2	Componente I	Desarrollo	Afectación en la participación de empresarios en convocatorias de programas o desarrollo de eventos.	Dificultad para alcanzar las metas generales y de cada programa en la exportación de los sectores SBC	Dificultad para encontrar expertos en los mercados donde se realizarán las consultorías
3	Componente I	Reputacional	Perdida de interés de algunos empresarios en continuar con su proceso de acompañamiento, proyecto o actividades para su internacionalización después de recibir el reintegro de recursos de la	Incumplimiento de metas del programa	Debido a la pandemia los eventos se realizan de forma virtual y estos son en general mas economicos que los eventos presenciales. Así mismo, a causa de la pandemia o contrapartida requerida, las empresas pueden no presentarse a las convocatorias de acompañamientos y/o cofinanciación
4	Componente I	Desarrollo	Dificultad en encontrar firmas consultoras con el suficiente conocimiento en los sectores SBC	No realización de las consultorias planeadas por falta de cupos mínimos	En el desarrollo de la consultoría se evidencia que la empresa no tiene la capacidad o interés para asumir el proceso de internacionalización
5	Componente I	Desarrollo	Falta de definición en los hitos de la ejecución de los contratos / los Acuerdos de Apoyo Técnicos financiados por el Programa para dar cumplimiento al flujo de caja	Incumplimiento de metas del programa	Para los sectores SBC hay poca información y no es facil conseguir las firmas consultoras especializadas
6	Componente II	Gestión Pública y Gobernabilidad	Bajo nivel de coordinación de las entidades involucradas en el diseño e implementación de la VUI	Retrasos en la justificación de gastos que pueden derivar en la desfinanciación del Programa	Falta de seguimiento en los planes de trabajo previamente definidos con el consultor / proveedor / empresa beneficiaria
				Cumplimiento inoportuno en las obligaciones y metas del Programa	Planes de trabajo sobredimensionados alejados de la realidad de su ejecución
				Retrasos en la integración de trámites de la VUI	Falta de seguimiento y monitoreo de las actividades de coordinación
				Duplicidad de medidas de simplificación de trámites	

Nº	Componente/Producto	Tipo de Riesgo	Riesgo	Impacto	Factor de probabilidad
7	Componente II	Reputacional	Bajo nivel de compromiso de las entidades involucradas en el diseño e implementación	Incumplimiento de las metas del programa para la VUI	Ausencia de un acuerdo / directriz vinculante
8	Componente II	Desarrollo	Resistencia al cambio para adoptar buenas prácticas internacionales y asumir compromisos de niveles de servicio y de actualización tecnológica por parte de las	Retrasos en la integración de trámites de la VUI	Bajo nivel de comunicación estratégica con las entidades vinculadas a la VUI
9	Componente II	Reputación	Resistencia, bajo nivel de aceptación o disposición de las entidades involucradas en la implementación de la figura de Ombudsman de Inversión	Menores estándares en la implementación de las metas del Proyecto	Diseños técnicos inadecuados para el modelo de la VUI
10	Transversal	Gestión Pública y Gobernabilidad	Baja calidad de los productos / servicios o demoras en la entrega de productos / servicios recibidos de los proyectos en el marco del Programa	Dificultades en el funcionamiento de la figura del OPI	Ausencia de un acuerdo / directriz vinculante
11	Transversal	Gestión Pública y Gobernabilidad	Limitadas manifestaciones de interés, en capacidad o en número de interesados, para el proceso de selección de consultores	Retrasos y sobre costos en la realización de las actividades del Programa	Bajo nivel de comunicación estratégica con las entidades involucradas en la implementación del OPI
12	Transversal	Desarrollo	Demoras en la ejecución de las actividades de Programa a causa de la Emergencia Económica, Social y Ambiental debida a la Pandemia de COVID-19	Retrasos en el proceso de selección para la contratación de consultores	Equivocados alcances en los requerimientos técnicos
				Incumplimiento en la metas físicas y financieras del Programa	Mala planificación en el plan de trabajo o en el cronograma de ejecución del proyecto
				Pago adicionales de comisiones de servicio por la ampliación del plazo de ejecución del Contrato	Poca divulgación en los procesos de adquisiciones
					Requerimientos técnicos complejos para los recursos disponibles
					Continuación de la mencionada Emergencia sin poder contar con las alternativas concretas para enfrentar la nueva realidad de ejecución

Nº	Componente/Producto	Tipo de Riesgo	Riesgo	Impacto	Factor de probabilidad
13	Transversal	Gestión Pública y Gobernabilidad	Falta de coordinación entre los actores participantes	Se retrasan o impiden los resultados o la calidad de los contratos	Rotación de los integrantes de las Áreas Técnicas del MinCIT, PC, CP y UCP; así como también los integrantes fiduciarios de Fiducoldex y UCP Interpretaciones equivocadas de las Normas y Políticas del BID Falta de claridad de los procesos propios del Programa (ROP)
14	Transversal	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Baja calidad de los productos / servicios recibidos de los proyectos en el marco del Programa	Retraso y/o no cumplimiento de los resultados e impactos del Programa Insatisfacción de los beneficiarios con los productos recibidos	Debilidad en la coordinación técnica de los contratos Demora en la entrega del concepto de aceptación de los productos / servicios Baja apropiación y ausencia de planes de sostenibilidad No aceptación de los productos / servicios recibidos por parte del coordinador técnico del contrato
15	Transversal	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Potencial incumplimiento en la presentación de los Estados Financieros Auditados y los Informes de Evaluaciones de Medio Término y Final en los plazos establecido contractualmente	Suspensión de los desembolsos del Proyecto Cancelación parcial del Programa Inelegibilidad del Gasto	Falta de información para la elaboración de los informes Demora en el proceso contractual para la selección de la FAI Entrega extemporánea de los Estados Financieros o los informes de evaluación del Programa
16	Transversal	Fiduciarios	Retrasos o inconsistencias (errores) en la información sobre flujo de fondos	Retrasos en el cumplimiento de los objetivos del proyecto y por ende del Programa Incumplimiento de cláusulas contractuales y aplicación de sanciones Retrasos en la ejecución por incumplimiento a proveedores o imposibilidad de contratar Se frena el plan de adquisiciones	Presentación de informes inoportunos Inadecuada planeación, seguimiento técnico y financiero del Programa Falta de capacidad y conocimiento del personal a cargo de los aspectos fiduciarios del Programa

Nº	Componente/Producto	Tipo de Riesgo	Riesgo	Impacto	Factor de probabilidad
17	Transversal	Fiduciarios	Presupuesto inadecuado	Los resultados se alcanzan pero a un costo mayor al presupuestado Los resultados se alcanzan pero con un nivel de calidad inferior al esperado Los impactos o efectos de los resultados quedan expuestos a no lograrse o lograrse parcialmente	Inadecuada asignación del presupuesto para la ejecución del programa y para la debida gestión social Inadecuados estudios de mercado para adelantar las adquisiciones
18	Transversal	Fiduciarios	Salvedad o abstención de opinión en los Estados Financieros por parte de los auditores externos de los proyectos	Suspensión de los desembolsos del Proyecto Cancelación parcial del Programa Inelegibilidad del Gasto	Contratación tardía de la FAI Inconsistencia, falta de calidad o ausencia de documentación soporte de la información financiera del proyecto
19	Transversal	Fiduciarios	Errores o retrasos en las actividades de la Fiduciaria	Errores/omisiones en las minutas de los contratos / órdenes de compra / órdenes de servicios / acuerdos de apoyo técnico Retrasos en los proyectos y por ende en el Programa Retrasos en los desembolsos a consultores / proveedores	Personal de la Fiduciaria con desconocimiento de los procesos de Banca Multilateral Minutas de los contratos / órdenes de compra / órdenes de servicios / acuerdos de apoyo técnico no estandarizadas Carencia de sistemas en la Fiduciaria que no permitan realizar el seguimiento a la contratación en tiempo real
20	Transversal	Fiduciarios	Retrasos en las adquisiciones o imposibilidad de concretarlas	Retrasos o imposibilidad de lograr los resultados que se basan en las adquisiciones afectadas Pérdida por costos de oportunidad Incumplimiento de cláusulas contractuales	Nivel de calidad del PA Pertinencia técnica de los TOR / ET y conocimiento del mercado de consultores / proveedores
21	Transversal	Fiduciarios	Retraso en el inicio de la ejecución presupuestal y financiera anual del Programa	Retraso en la ejecución del Programa Sobrecostos del Programa	Demora de la viabilización del proyecto de inversión Demora en el traslado presupuestal Falta de directrices unificadas entre las entidades involucradas en el Programa sobre su alcance
22	Transversal	Desarrollo	Alta rotación en los actores operativos involucrados en la ejecución del Programa (MinCIT, Colombia Productiva, ProColombia, UTC y Fiducoldex)	Reproceso en la gestión técnico de adquisiciones, financiera y/o de seguimiento Demora en el cumplimiento de las metas del Programa	

Se observó que en la matriz se han identificado actividades de mitigación de riesgo para aquellos riesgos que luego de la calificación de riesgos, se encuentran en una zona del mapa de calor del nivel medio y alto y que sobre dicha matriz se han aplicado las recomendaciones realizadas por la Auditoría Externa de la firma Deloitte, la cual indicó en la evaluación del control interno de la auditoría a los estados financieros del Programa con corte a 31 de diciembre de 2020:

Hallazgo No. 1 Matriz de Riesgos y Controles

Durante la revisión de la matriz de riesgos y controles del Programa se pudo identificar la oportunidad de mejora en relación con el contenido de la matriz de riesgos en los siguientes aspectos:

- 1. Identificación del control que mitiga el riesgo asociado: Una vez identificados los controles, se deben dejar claramente establecido, el responsable, la actividad que ejecuta, la evidencia del control, la periodicidad, así como la naturaleza del control.*
- 2. Se observó el riesgo “Errores o retrasos en las actividades de la Fiduciaria”, el cual en su descripción es bastante amplio, por lo cual se recomienda evaluar en que actividades podría estar el riesgo bastante amplio por lo cual se recomendó evaluar en que actividades podría estar el riesgo principalmente enfocado, por cuanto el riesgo es puntual, se puede identificar un control claramente.*

Efecto:

En caso de no contar con la información adecuada y completa en la matriz de riesgos y controles, se pueden presentar situaciones que no permitan una mitigación adecuada de los riesgos identificados y que afecten el desarrollo y ejecución del programa.

El plan de acción elaborado por la Unidad Coordinadora del Programa fue:

- La UCP elaborará el Plan de Mitigación para los próximos 12 meses y dentro del segundo trimestre de cada año será revisada para realizar los ajustes que se consideren necesarios.*
- La UCP en segundo trimestre de 2021 realizará el ajuste y actualización de la matriz de riesgos donde se separe los riesgos financieros en los que incide directamente la entidad fiduciaria.*

Recomendación General de la OCI

Si bien, tal y como lo informó la Unidad Coordinadora del Programa en el Informe Semestral de Progreso con corte a 30 de junio de 2021, el Organismo Ejecutor a través de la Unidad Coordinadora del Programa, realizó en el primer trimestre de 2021 una actualización de la Matriz de Gestión de Riesgos del Programa donde los riesgos ya cuentan con un plan de mitigación para los próximos 12 meses y separó los riesgos asociados directamente a la gestión fiduciaria, cumpliendo con las actividades del plan de acción propuesto para atender el hallazgo de la firma de auditoría Deloitte, en la matriz de gestión de riesgos Anexo No. 5 del mismo informe, se observó que aún persiste la denominación del riesgo “Errores o retrasos en la actividad fiduciaria”, situación que fue observada dentro del hallazgo No. 1 de la evaluación del control interno requerida para la auditoría a los estados financieros del programa. Por lo anterior, se recomienda considerar la recomendación realizada por dicha auditoría para ajustar y/o precisar la denominación del riesgo “Errores o retrasos frente a que tipo de actividades efectuadas por la Fiduciaria” de tal forma que la descripción del riesgo sea más exacta, de igual forma se sugiere revisar el impacto definido como “Errores/omisiones en las minutas de los contratos, ordenes de compra, ordenes de servicios, acuerdos de apoyo técnico” ya que más que un impacto, este pareciera la precisión de la descripción del riesgo solicitada por la auditoría.

De acuerdo con la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual solo se toma en cuenta en este caso para las definiciones conceptuales, como un referente válido en ese sentido, sin desconocer la prevalencia de las metodologías del BID, el impacto se define como las consecuencias que puede ocasionar a la organización la materialización del riesgo, por lo que en el análisis del impacto se deberá analizar y calificar, teniendo en cuenta las consecuencias identificadas en la fase de descripción del riesgo.

Por lo anterior, se exhorta a la Unidad Coordinadora del Programa a analizar el tema con el equipo auditor de la siguiente auditoría a los estados financieros que se realice al Programa.

- **Evaluar los mecanismos de control, monitoreo y seguimiento implementados por el Ministerio para la ejecución del programa financiado con los recursos del Crédito BID 4929 OC-CO (comité de seguimiento del convenio, supervisión de los otrosí de la escritura pública 8851 de 1992 relacionados con el Programa del Crédito BID 4929 OC-CO).**

Supervisión Otrosí No. 5, No. 6, No. 16, No. 18 Escritura Pública No. No. 8851 de 1992, a través de la cual se constituyó el fideicomiso de promoción de exportaciones PROEXPORT COLOMBIA, hoy PROCOLOMBIA

Pruebas

Se revisó el contenido de los Otrosíes generados a la escritura No. 8851 de 1992 y los memorandos de designación de supervisión que se relacionan con el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, encontrando las siguientes situaciones:

En el Otrosí No. 5 en la cláusula Décima “Supervisor”, se estableció frente a la cláusula de supervisión solo lo siguiente: *“El supervisor del presente Otrosí por parte del Ministerio será quien este designe para tal fin”.*

Mediante memorando sin radicación en el Sistema de Gestión Documental por parte del Grupo de Contratos, fue designada el 6 de abril de 2020 la Directora de Inversión Extranjera y Servicios como supervisora del Otrosí No. 5 sobre el contrato de fiducia contenido en la escritura No. 8851 de 1992 así:



El progreso es de todos **Minicomercio**

SECRETARIA GENERAL – GRUPO DE CONTRATOS

PARA: Dra. MARIA PAULA ARENAS
Directora Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual

DE: SECRETARIO GENERAL

Asunto: Designación Supervisor Contrato

Fecha: Abril 6 de 2020

Apreciada Doctora:

En atención a que se celebró el otrosí No. 5 al contrato de fiducia mercantil contenido en la escritura pública No. 8851 de 1992, a través de la cual se constituyó el fideicomiso de promoción de exportaciones PROEXPORT COLOMBIA, hoy PROCOLOMBIA, el otrosí en mención tiene por objeto “Realizar las funciones de adquisiciones y tesorería para apoyo al MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO en calidad de ORGANISMO EJECUTOR del Programa de apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana que se desarrollará con cargo a los recursos provenientes del Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO suscrito entre la REPUBLICA DE COLOMBIA y el BANCO Interamericano de Desarrollo”, en virtud de la cláusula décima del referido otrosí, me permito designarla como supervisora del mismo, función que ejercerá a partir de la fecha.

El Otrosí y el Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO reposan en original en el Grupo de Contratos del Ministerio de Comercio, en el software de contratación encontrará los documentos necesarios para los trámites pertinentes de ser el caso.

Es importante que tenga en cuenta el contenido de la Resolución No. 3601 de 2015, artículo 12, “Por la cual se adopta el manual de contratación, del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones”, y el manual de patrimonios autónomos.

Tenga en cuenta informar al Grupo de Contratos, una vez vencidos los términos de las garantías de: (Calidad, Estabilidad, Mantenimiento y cumplimiento) en caso que no se haya presentado inconvenientes con la misma. Conforme a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.4.3., del Decreto 1062 de 2015, para que este grupo les remita la respectiva “CONSTANCIA DE CIERRE DE EXPEDIENTE”, para su trámite respectivo. Lo anterior en caso que aplique.

En caso de requerirse la modificación de la persona designada como supervisor, el Jefe de la Dependencia de Apoyo Solicitante de la Contratación remitirá al ordenador del gasto una comunicación en la que sugiera el

Calle 28 N° 13A-15 / Bogotá, Colombia
Código Postal: 110211 - No. 800115200-6
Comunicador (571) 8067676 - Línea Gratuita 01 8000 856263
Email: info@procolombia.gov.co
www.procolombia.gov.co



GD-FM-004-v3E



Mediante comunicación OGC-2020-00537 del 5 de mayo de 2020 se le informa a la Directora de Inversión Extranjera y Servicios, en su calidad de supervisora sobre el otrosí No. 6 del contrato de fiducia mercantil contenido en la escritura No. 8851 de 1992 así:



Mediante comunicación OGC-2021-000227 del 22 de febrero de 2020 el Grupo de Contratos informó a la Directora de Inversión Extranjera y Servicios sobre el Otrosí No. 16 al Contrato de Fiducia Mercantil contenido en la en la escritura No. 8851 de 1992 así:



Mediante comunicación OGC-2021-000528 del 17 de junio de 2021 el Grupo de Contratos informó a la Directora de Inversión Extranjera y Servicios sobre el Otrosí No. 18 al Contrato de Fiducia Mercantil contenido en la en la escritura No. 8851 de 1992 así:



En el mes de octubre las plataformas de contratos del Ministerio presentan la siguiente situación en materia de informes de supervisión, tal como se puede observar en la imagen, “Plataforma de contratos e informes de supervisión” y plataforma “Módulo para contratos versión 2.0 (2021+)”:

“Plataforma de contratos e informes de supervisión”³

³ Se encuentran contratos de las vigencias anteriores del 2021

“Módulo para contratos versión 2.0 (2021+)”⁴

En la plataforma Módulo para contratos versión 2.0, se encontró el Otrosí No. 16 con el cual se adicionan los recursos de la vigencia 2021 del Programa al Patrimonio de Procolombia por valor de \$21.860.000.000, sin embargo la imagen a continuación muestra la siguiente información cargada en el “Módulo para contratos versión 2.0”:

4 Contratos suscritos en el 2021

Sobre el particular no se encontraron informes de supervisión que reporten la gestión realizada sobre el Otrosí No. 16 en el módulo de contratos versión 2.0 el cual tiene por objeto: *“ADICIONESE a la Cláusula Séptima “PATRIMONIO Y RECURSOS ADICIONALES AL FIDECOMISO” del Contrato de Fiducia Mercantil, en virtud del cual constituyó el patrimonio autónomo PROCOLOMBIA, contenido en la Escritura Pública Número 8.851 del 5 de noviembre de 1992, otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Bogotá D.C., la siguiente disponibilidad: D. Bienes provenientes del presupuesto nacional. Adicionar, al negocio Fiduciario en mención la suma de VEINTIÚN MIL OCHOCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS (\$21.860.000.000), con cargo al proyecto de inversión “Apoyo al Gobierno en una Correcta Inserción de Colombia en Los Mercados Internacionales, Apertura de Nuevos Mercados y la Profundización de Existentes Nacionales”.*

De acuerdo con la información revisada, genera incertidumbre los lineamientos o instrucciones que se han proporcionado desde el Grupo de Contratos en algunos de los memorandos de delegación de la supervisión para asegurar el cumplimiento de la obligación de generar un informe de supervisión por cada Otrosí que contenga adición y/o transferencia de recursos a un tercero responsable de su administración y ejecución, especialmente en el caso particular de la escritura con la cual se protocolizó el contrato de fiducia mercantil del Patrimonio de Procolombia, donde a cada Otrosí se le designa un supervisor, esto especialmente para las modificaciones contractuales entre las que se encuentran los Otrosíes asociados al Programa de **“Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”** generados en el 2020 y en el 2021, pues el supervisor asignado es la misma persona, la Directora de Inversión Extranjera y de Servicios.

La falta de esos lineamientos precisos sobre el tema, se genera cuando se evidencia que en los dos informes de supervisión que se tienen publicados tanto la plataforma del SECOP I como en la *“Plataforma de contratos e informes de supervisión”*³ del Ministerio sobre el Otrosí No. 5, se hace mención del Otrosí No. 6 con el cual se adicionaron recursos al Patrimonio Autónomo de Procolombia por valor de \$8.570.800.000; por otro lado, se adjuntan como documentos soportes al otrosí No. 5, en dicha plataforma, *“Plataforma de contratos e informes de supervisión”*, el otrosí No. 6 y el Otrosí No. 18, es decir no se separan para generar un informe de supervisión por cada uno.

Para el caso del Otrosí No. 16, esta modificación contractual del 2021, se ha cargado en la presente vigencia de forma separada en el *“Módulo para contratos versión 2.0 (2021+)”* del Ministerio para su respectivo seguimiento por parte del supervisor; sin embargo, el memorando remitido al supervisor de este Otrosí, es un memorando interno de comunicación, tal como lo señala el asunto: *“comunicación”* en el que no se hace una designación formal de supervisión sobre el otrosí No. 16, como los que normalmente el Grupo de Contratos remite para este fin.

Frente al Otrosí No. 16, si bien figura en el *“Módulo para contratos versión 2.0 (2021+)”* del Ministerio que el supervisor del Otrosí es la Directora de Inversión Extranjera y de Servicios, no se encontraron informes de supervisión cargados a la fecha de la presente auditoría, pese a que la fecha de suscripción del documento es del 18 de febrero de 2021.

En relación con todo lo anterior, es de anotar que el Manual de Supervisión de Patrimonios hace referencia a la supervisión del Patrimonio de Procolombia precisando solo lo siguiente:

³ Se encuentran contratos de las vigencias anteriores del 2021

Fondo Nacional de Turismo – Fontur.

1. Se deberá indicar en los informes de supervisión lo ejecutado por cada otrosí de transferencia, detallando la inversión de los recursos no solo por proyecto de inversión sino por otrosí, bien sea en el texto del informe o en su defecto en un anexo al mismo.
2. Deberán contener una matriz de ejecución de proyectos reportando la fecha de aprobación en Comité Directivo, objeto, identificación del contratista, valor del proyecto, porcentaje de ejecución física y financiera, observaciones de la interventoría o supervisión del contrato, acciones de Fontur para superar la situación.
3. Rendir los informes de supervisión dentro del término establecido en el contrato

Procolombia.

1. Analizar de manera trimestral los informes remitidos y todos aquellos informes sobre la ejecución u operatividad del contrato de fiducia.
2. Rendir los informes de supervisión dentro del término establecido en el contrato.
3. El informe, el supervisor contará con 45 días calendario para presentar el informe de supervisión una vez se reciba el informe de gestión por parte de la fiduciaria.

6.5. OBLIGACIONES GENERALES

1. Estudiar y analizar integralmente el contenido del contrato y sus modificaciones, según el caso, las cláusulas contractuales y la propuesta del contratista. Controlar, supervisar y vigilar la ejecución de los contratos que

Como se puede observar, es importante definir el término de la presentación o rendición de los informes de supervisión en las modificaciones que se realicen a la escritura pública de Procolombia, ya que cada vez que se asigna un nuevo supervisor a este Patrimonio, debería ser claro el término y las condiciones en las cuales debe realizar y presentar los informes de supervisión, esto como medida de control para apoyar esta labor, pues al revisar el Manual de Supervisión este señala que los informes se deberán presentar en el término establecido en el contrato.

De igual forma, establecer lineamientos claros que deberán seguir los supervisores de cada otrosí de la Escritura Pública para el ejercicio de esta labor, toda vez que como se observa, no están definidos en el Manual.

Información publicada en el SECOP I

Al revisar la información publicada en el SECOP I sobre la escritura pública No. 8.851 de 1992, modificada por escritura pública No.1799 del 1 de octubre de 2019, identificadas y publicadas en el SECOP I bajo el proceso EP No.1799 de 2019, se encontró que están publicados en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la escritura con la cual se protocolizó el Contrato de Fiducia de PROCOLOMBIA antes PROEXPORT COLOMBIA, la modificación realizada a la escritura y los otrosíes que se han generado, entre ellos los No. 5, No. 6, No. 16 y No. 18 relacionados con el Programa “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”; de igual forma se encontraron publicados los informes de supervisión asociados a los Otrosíes No. 1 (6 informes), No. 2(6 informes), No. 3 (6 informes), **No. 5 (2 informes)**, No. 8 (3 informes), No. 9 (2 informes), No.10 (2 informes), No.11 (2 informes), No. 12 (1 informe), No. 13 (1 informe).

Sobre la publicación de documentación relacionada con el Programa no se tienen observaciones, toda vez que los dos únicos informes que se tienen elaborados y firmados se encuentran publicados en el Secop I.

Mecanismos de Monitoreo y Seguimiento:

Evaluación y Seguimiento Documento CONPES 3973

La Unidad Coordinadora del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana da cumplimiento a los mecanismos de evaluación y seguimiento propuestos en el Documento CONPES 3973 de octubre de 2019; el equipo de trabajo remite al DNP reportes trimestrales en formato enviados por ellos, (formatos allegados a la OCI desde 2020-Q3 a 2021-Q3), los cuales se remiten a DNP, atendiendo lo estipulado en el Artículo 10 de la Ley 781 de 2002 y el mencionado CONPES.

Comité Fiduciario y Comité de Seguimiento del Convenio:

Se evidenció que se han adelantado los Comités Fiduciarios del Patrimonio Autónomo de Procolombia, del 9 y 21 de febrero, del 21 de mayo y 3 de junio, 15 de agosto.

En la vigencia del 2020, se realizaron los Comités de Seguimiento del Convenio de fechas 21 de julio (Acta No. 1), 15 de septiembre (Acta No. 2), 5 de noviembre (Acta No. 3) y 18 de diciembre (Acta No. 4).

En el 2021 se realizó el Comité el 26 marzo (Acta No. 5) y el Comité del 25 de Junio, según informe semestral de progreso, del no cual no se encontró Acta No. 6, de acuerdo con lo revisado en las plataformas de contratos del Ministerio estas últimas no se encuentran cargadas:

The screenshot shows a web interface for contract management. At the top, it displays contract details for 'LA BELEN ARENAS QUIJANO' with a date of assignment of 2020-08-12 and a value of \$8,570,800,000. Below this, a table lists registered reports with columns for report number, date range, and signature status. A pop-up window titled 'Informes anexos - 1 a 10 de 12' is open, showing a list of report attachments with columns for document name, year, and date.

NUMERO DE INFORME	DESDE	PERIODO REPORTADO	HASTA	FIRMAR INFORME	CRS
1	2020-04-01		2020-06-30	Documento firmado digitalmente J3935T6432M	
2	2020-07-01		2020-09-30	Documento firmado digi W722929244V	
3	2020-10-01		2020-12-31		
4	2021-01-01		2021-03-31		
5	2021-04-01		2021-06-30		

Nombre del documento	Año	Fecha
Contrato BID 4941_OC-00 - Informe de Seguimiento 2021 Q3	2021	2021-09-30
Informe Mayo 2021 Procolombia	2021	2021-05-31
Informe Abril 2021 Procolombia	2021	2021-04-30
Informe Junio 2021 Procolombia	2021	2021-06-30
RESPUESTA FIDUCIARIA REVISION ESTADOS FINANCIEROS MAYO 2020-JUNIO 8 de 2020 respuesta 13-07-20 (2)	2020	2020-07-13
Otro SI 28	2021	2021-04-30
Informe Mensual del Programa Vite - Ana Luisa Hoquea	2021	2021-04-30
CDP No. 120 RECURSOS BEO	2021	2021-04-30
Certificación Parafirmada OFDI 028-21 Procolombia	2021	2021-04-30
Ofi Cobro 009-2021 MINCIET	2021	2021-04-30

De la revisión de la información anterior se generan las siguientes situaciones que son susceptibles de mejora:

Hallazgo No. 1 Debilidades en el Cumplimiento de la Periodicidad para la celebración del Comité de Seguimiento del Convenio. Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios.

Al verificar la información de las actas del Comité de Seguimiento del Convenio y los informes semestrales de progreso se observó que para la vigencia 2021 durante el primer semestre se llevaron a cabo dos comités de fecha 26 de marzo y 25 de junio; el ultimo comité ordinario fue el 18 de diciembre de 2020, le siguió el comité del 26 de marzo, es decir, tres meses después del anterior comité aprox y posteriormente se celebró el comité ordinario del 25 de junio, nuevamente tres meses después del comité de marzo. Al indagar sobre las actas de los comités de seguimiento realizados después de julio, estas no fueron encontradas publicadas en la plataforma de contratos del Ministerio, ni allegadas a la OCI.

Lo anterior, no permitió evidenciar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Operativo del Crédito, en el numeral 2.4 Comité Fiduciario (CF) y Comité de Seguimiento para el Convenio (CSC), frente a la periodicidad de realización del Comité, documento que dispone lo siguiente:

En relación con las sesiones del CSC, estas se realizarán mínimo cada dos meses, para lo cual se deberá hacer la citación y el envío de la documentación soporte al menos cinco (5) días antes de su realización; también se podrán realizar sesiones ordinarias en caso de que alguno de los miembros del CSC o la UCP lo soliciten, para lo cual, se deben cumplir los mismos lineamientos de las sesiones ordinarias para su citación. La realización de los CSC debe asegurarse hasta el vencimiento del plazo de ejecución del contrato de préstamo. La secretaría técnica del Comité de Seguimiento del Convenio estará a cargo de la DIES, con el apoyo de la UCP. De cada Comité se elaborarán las actas de la sesión.

Recomendación

Establecer mecanismos de control que permiten la programación de los Comités de Seguimiento del Convenio de conformidad con los tiempos establecidos para la realización de las sesiones ordinarias.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios comunicó frente al hallazgo, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

Si bien es cierto que el Comité de Seguimiento para el Convenio (CSC), en el año 2020 se reunió 4 veces según consta en el Acta N° 01 del 21 de junio, Acta N° 02 del 15 de septiembre, el Acta N° 03 del 05 de noviembre y el Acta N° 04 del 18 de diciembre de 2020 y el año 2021 el CSC según el Acta N° 05 del 26 de marzo, el Acta N° 06 el 24 de junio y de acuerdo con al Acta N°07 se llevó a cabo la primera sesión del CSC el 14 de septiembre de 2021 y a la fecha se está elaborando la convocatoria para llevar a cabo en el mes de noviembre de 2021 la segunda sesión del Acta N° 07 como consecuencia está pendiente la aprobación por parte del CSC el Acta N° 06. Por lo anterior, se hace necesaria hacer las siguientes aclaraciones:

- 1. Considerando la agenda de los miembros del CSC todo el tiempo mantiene muy ocupada, ha sido difícil convocar a los miembros de CSC en una fecha determinada.*
- 2. El cambio del Viceministro ocasionó retrasos para desarrollar en la fecha inicialmente establecida el Comité de Seguimiento para el Convenio (CSC) del Contrato Préstamo 4929/OC-CO BID.*
- 3. Actualmente la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios adolece del personal suficiente empezando que a la fecha la DIES no cuenta con secretaria o auxiliar. Así mismo, el personal especializado con el perfil para atender temas complejos derivados de la Inversión, Servicios, OCDE y Propiedad Intelectual es insuficiente. Por lo arriba expuesto, es menester que esta Dirección cuente con un apoyo técnico y de seguimiento. Necesitamos contar con una secretaria y los asesores senior capaces de hacer seguimiento a las estrategias de los dos componentes, con aptitudes y habilidades propias de las expectativas de figuras nuevas como lo son el modelo de defensor y el de ventanilla única. Es necesario que haya una organización institucional para esto, debe ser gente de planta que tenga vocación de Permanencia, pero esta Dirección en lugar de fortalecerse, se debilita más, como lo he venido diciendo hace más de dos (02) años. Todas las Direcciones del Viceministerio de Comercio Exterior cuentan*

con asesores de libre nombramiento y remoción y esta Dirección perdió el único que tenía cuando yo llegué, se lo habían asignado al Despacho del Ministro.

Con el propósito de subsanar el Hallazgo N° 01 y así mismo dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.4 Comité Fiduciario (CF) y Comité de Seguimiento para el Convenio (CSC) del Reglamento Operativo del Programa ROP, fue diseñado el Cronograma de reuniones del Comité de Seguimiento al Convenio el cual se socializara en la segunda sesión de Acta N° 07 para la aprobación del mencionado Comité. En él se proyecta convocar a los miembros de CSC cinco (05) días antes del CSC cada dos (2) meses.

Análisis de la Oficina de Control Interno: Teniendo en cuenta la repuesta de la Dirección de Inversión Extranjera, en la que se explican las razones por las cuales los comités se han celebrado en las fechas señaladas en el hallazgo y el impacto que ha tenido para la dependencia la falta de personal especializado con el perfil para atender temas complejos derivados de la Inversión, Servicios, OCDE y Propiedad Intelectual porque es insuficiente, así como las actividades propuestas para atender la periodicidad establecida en el Reglamento Operativo del Programa para la Celebración del Comité de Seguimiento del Convenio, el hallazgo persiste, toda vez que la repuesta no desvirtúa la situación que ha sido identificada en el informe preliminar y por el contrario evidencian las causas y una posible acción a adelantar para subsanar dicho hallazgo, con el cronograma de reuniones del Comité. El hallazgo continua con el fin de documentar e implementar las acciones de mejora que permitan evidenciar la realización oportuna de los comités de seguimiento del convenio y adicionalmente el análisis requerido en coordinación con el Despacho del Viceministerio, de las actividades que les permitan desarrollar la labor de seguimiento del Programa del Crédito BID 4929 de manera eficiente y oportuna.

RETIRADO. Hallazgo Preliminar No. 2. *No se encontraron elaborados algunos informes de supervisión para los otrosíes No. 5, No. 6, No. 16 y No. 18 de la Escritura Pública No. No. 8.851 de 1992 en las plataformas del Ministerio, relacionados con el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana". Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios.*

Al verificar las plataformas del Ministerio "Plataforma de contratos e informes de supervisión"⁶ para los contratos suscritos de la vigencia 2020 hacia atrás y el Módulo para contratos versión 2.0 (2021+) para los contratos suscritos en la vigencia 2021, se encontró que a la fecha de revisión, octubre de 2021, no se han elaborado los informes de supervisión de los otrosíes No. 5 y 6 para los trimestres con corte a 31 de diciembre de 2020, 31 de marzo y 30 junio de 2021, de acuerdo con la periodicidad con la que se venían presentando dichos informes⁷. Por otro lado, no se encontraron en la plataforma del Módulo para contratos versión 2.0 (2021+), los informes de supervisión del 31 de marzo y 30 de junio de 2021, correspondiente al Otrosí No. 16 suscrito en febrero de 2021. De igual forma a la fecha, no se encontró evidencia de la supervisión realizada al Otrosí No. 18.

La falta de los informes de supervisión mencionados sobre los otrosíes No. 5, 6, 16 y 18 relacionados con el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, genera el incumplimiento de lo establecido en el Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, de la Ley 1474 de 2011 que señala:

⁶ Se encuentran contratos de las vigencias anteriores del 2021

⁷ Informes de supervisión con corte a 30 de junio y 30 de septiembre de 2020.

“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.

El Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores indica que: *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...).*

Lo anterior, genera la materialización de un riesgo de cumplimiento normativo por causa de la no ejecución de la actividad designada.

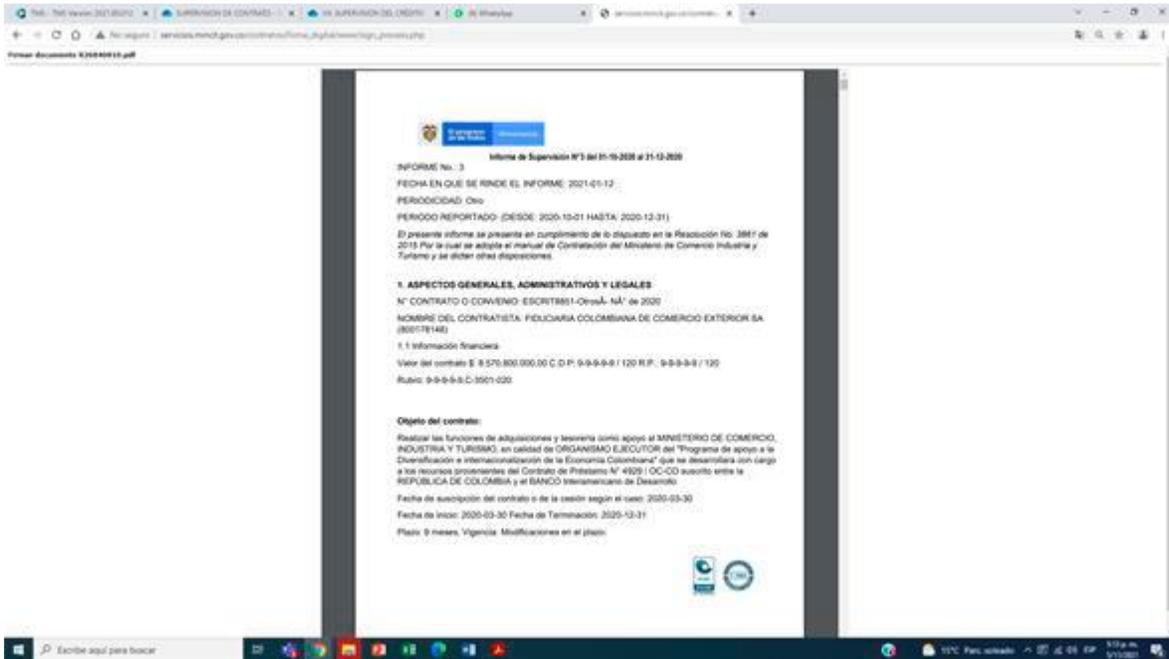
Recomendación

Elaborar los informes de supervisión que se encuentran pendientes, correspondientes a los Otrosíes asignados e identificar controles que permitan generar la alerta para el cumplimiento de la obligación de la presentación de los informes de supervisión.

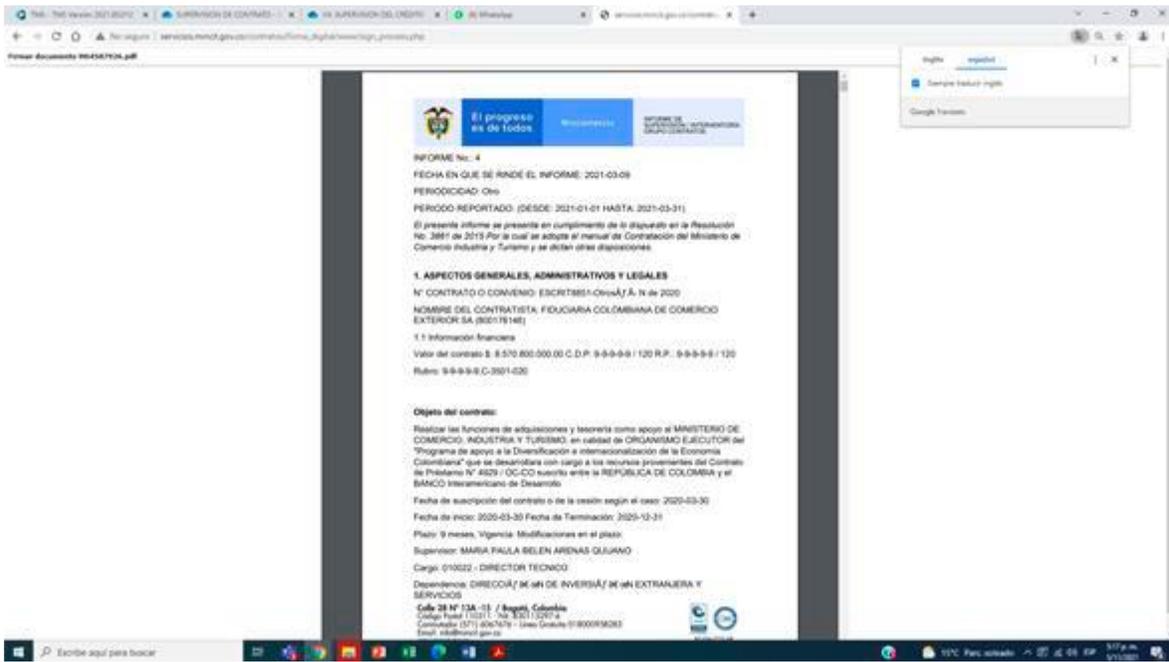
De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios comunicó frente a la situación, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

Sobre el Hallazgo 02, solicito reconsiderar este hallazgo, eliminándolo. Lo anterior en razón a que desde la Dirección Extranjera y Servicios (DIES) y especialmente por parte de la Directora María Paola Arenas Quijano - Supervisora del Contrato Préstamo 4929/OC-CO del 2020 y de los otrosíes No. 5, No. 6, No. 16 y No. 18, al respecto es preciso manifestarle que los Informes de Supervisión fueron subidos a la Plataforma – Modulo Supervisión de Contratos como lo pueden evidenciar en los siguientes pantallazos y a través de la trazabilidad fueron registrados debidamente en la mencionada Plataforma los informes de Supervisión N° 03 de código del informe N° R26840810 del periodo 01-10-2020 al 31-12-2021 el N° 04 de código del informe M64587926 del periodo 01-01-2021 al 31-03-2021 y el N° 05 de código del informe A18352595 del periodo 01-04-2022 al 30-06-2021 Ver siguientes pantallazos:

PANTALLAZOS DERIVADOS DE LA PLATAFORMA-MODULO SUPERVICIÓN DE CONTRATOS



INFORME N° 04 CÓDIGO M64587926 PERIODO 01-01-2021 AL 31-03-2021



INFORME N° 05 CÓDIGO A18352595 PERIODO 01-04-2022 AL 30-06-2021.



Frente a lo anterior, consideramos que si bien es cierto que no se procedió a firmar electrónicamente por problemas y fallas de equipo y de sistema, sí es cierto que se respondió sustancialmente y de manera diligente a la realización periódica de dichos informes, en el debido tiempo e incluyendo toda la información sustancial y necesaria para dar trazabilidad del proyecto por parte de la supervisor. Así mismo, anexo copia de los Informes de Supervisión No (s) 03, 04 y 05.

Análisis de la Oficina de Control Interno: De acuerdo con la información remitida por la Dirección de Inversión Extranjera en la respuesta al informe preliminar en la que se evidencia que los informes de supervisión fueron elaborados y según información aportada por la Dirección, estaban cargados en la plataforma de contratos de acuerdo con el número de cada informe aportado por la misma plataforma, el hallazgo se retira, sin embargo, esta auditoría establece la importancia de la disponibilidad de los informes de supervisión firmados en la plataforma, ya que si bien los informes estaban elaborados, estos no se encontraron firmados en la plataforma y la situación detectada no se subsanó, hasta tanto la presente auditoría interna de gestión informó sobre la ausencia de estos informes en la plataforma de contratos, ya que no eran visibles a la consulta de un tercero por las dificultades informadas con la firma digital que solo se subsanó hasta el mes de noviembre del 2021 para los informes de supervisión de los trimestres con corte a 31 de diciembre de 2020, 31 de marzo y 30 junio de 2021, es por esta razón que si bien se retira el hallazgo, se deja una observación con el fin de prevenir que estos riesgos de disponibilidad de la información se presenten nuevamente, dado que la firma electrónica de los informes está establecida en el procedimiento BS-PR-004 Interventoría o supervisión del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio y adicionalmente, la plataforma de contratos hace parte integral de la gestión contractual del Ministerio, de conformidad con el artículo 55, Herramientas Electrónicas para la Gestión Contractual del Manual de Contratación Vigente en el Sistema Integrado de Gestión.

Observación No. 4 Demoras en la firma electrónica de algunos informes de supervisión de la Escritura Pública No. No. 8.851 de 1992 en la plataforma de contratos del Ministerio por dificultades técnicas no solucionadas oportunamente.

Al revisar la plataforma de contratos para la vigencia 2020 y 2021, se encontró que a la fecha de revisión, octubre de 2021, no se encontraron firmados digitalmente, los informes de supervisión de los otrosíes No. 5 y 6 para los trimestres con corte a 31 de diciembre de 2020, 31 de marzo y 30 junio de 2021, de acuerdo con la periodicidad con la que se venían presentando dichos informes. De acuerdo con información aportada por el supervisor de la Dirección Técnica responsable, *“no se procedió a firmar electrónicamente por problemas y fallas de equipo y de sistema..”*, sin embargo se observó que la situación no fue subsanada sino hasta el mes de noviembre de 2021, con el informe preliminar de la auditoría interna de gestión. La falta de oportunidad en la solución de la situación presentada, generó la falta de disponibilidad de la información en la plataforma de contratos, durante el tiempo en el que dichos informes no estuvieron firmados y un posible riesgo de incumplimiento frente a lo establecido en el procedimiento del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio, BS-PR-004 INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN, que señala en su actividad No. 6: *“De acuerdo con lo establecido en el contrato o convenio, el supervisor o supervisores, miembros de la Junta, Comité o similar en caso de supervisión conjunta y/o colegiada, debe verificar la adecuada y oportuna ejecución y cumplimiento del objeto contractual, así como de las obligaciones estipuladas en el mismo y presentar los informes que el contrato/ convenio establece. Los informes de supervisión y documentación soporte correspondiente deben ser elaborados, **firmados electrónicamente** y cargados en la plataforma de contratación **de acuerdo con el plazo establecido en el contrato, convenio o Manual de contratación del MinCIT, según el caso”**.*

De no establecer acciones que prevengan que esta situación se vuelva a presentar, podría conllevar a materializar no solo el riesgo operativo mencionado sino también un posible riesgo de incumplimiento sobre la publicación que debe realizarse de los informes de supervisión en la página web y en el SECOP, toda vez que los Artículos 2.1.1.2.1.7. *Publicación de la información contractual* y Artículos 2.1.1.2.1.8. *Publicación de la ejecución de contratos* del Decreto 1081 de 2015, precisan la publicación de esta información y esta se realiza mediante la articulación que se tiene actualmente entre la plataforma de contratos con la página web y el cargue que realiza la entidad de estos informes en el SECOP I.

Recomendación

Implementar acciones de carácter preventivo que establezcan controles para la revisión de la firma digital de los informes de supervisión y sus documentos anexos en la plataforma de contratos del Ministerio.

Observación No. 5 Debilidades en la designación formal del supervisor en los Otrosíes No. 5, No. 6, No. 16 y No. 18 de la Escritura Pública No. 8.851 de 1992, relacionados con el Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana. Grupo de Contratos.

Al revisar el otrosí No. 5 de la escritura pública No. 8.851 de 1992, el cual tiene por objeto, acordar con la fiduciaria, Fiducoldex, vocera y administradora del Patrimonio de Procolombia, *“Realizar las funciones de adquisiciones y tesorería como apoyo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en calidad de ORGANISMO EJECUTOR del Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, que se desarrollará con cargo a los recursos provenientes del préstamo No. 4929/OC-CO suscrito entre la REPÚBLICA DE COLOMBIA y el BANCO Interamericano de Desarrollo.”* Se observó que mediante memorando sin radicación en el Sistema de Gestión Documental del Ministerio se hizo

designación del supervisor a la Directora de Inversión Extranjera y de Servicios, haciendo referencia a lo establecido en la cláusula Décima de dicho otrosí No. 5 que señaló: *“El supervisor del presente otrosí por parte del Ministerio será quien este designe para tal fin”*, sin establecer mayor información sobre las responsabilidades de este o la periodicidad de la presentación de informes de supervisión a la cual se encuentra obligado.

De otra parte, frente a los otrosíes No. 6, No. 16 y No. 18 relacionados con el *Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana*, se observó que el Grupo de Contratos comunicó a la Directora de Inversión Extranjera los otrosíes en su calidad de supervisora, mediante comunicaciones OGC-2020-000537 del 5 de mayo de 2020 (Otrosí No. 6), OGC-2021-000227 del 22 de febrero (Otrosí No. 16) y OGC-2021-000528 del 17 de junio de 2021; en ninguno de los casos anteriores se le informó al supervisor de manera expresa sobre las obligaciones relacionadas con los otrosíes mencionados y la forma de presentación de los informes de supervisión, tal y como si fue realizado en el memorando de designación remitido para el otrosí No. 5.

En las comunicaciones mencionadas no se informa si todos los otrosíes podrían confluir en un solo informe de supervisión, como se observa en los dos únicos informes de supervisión que se han generado para el Otrosí No. 5 en la plataforma de contratos del Ministerio, en donde se hace referencia al Otrosí No. 6, o si se requiere de un informe para cada uno de las modificaciones contractuales realizadas a la escritura pública No. 8.851 de 1992 como ocurre para el otrosí No. 16, que si bien también es una modificación relacionada con el *Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana*, esta se incluyó en la plataforma de contratos de la vigencia 2021 para que se le haga seguimiento de forma separada; en la comunicaciones para estos tres otrosíes, no se menciona la periodicidad expresa con la que deben ser presentados los informes de supervisión, así como, los requisitos de las plataformas de contratos del Ministerio vigentes que se deben cumplir para la presentación de los mismos, lineamientos con los que tampoco se cuentan puntualmente en el Manual de Contratación del Ministerio o en el Manual de Supervisión para el Patrimonio de Procolombia.

Esta ausencia de lineamientos puede contribuir a la generación de un posible riesgo de la inoportunidad en la presentación de informes de supervisión a causa de las diferencias y debilidades en las comunicaciones con las cuales se designan los supervisores, ya que como se pudo observar, hay diferencias y debilidades frente a la forma en la que se comunica la designación del supervisor.

Recomendación

Definir el mecanismo idóneo y los lineamientos que permitan realizar la designación formal y precisa de la supervisión de los otrosíes correspondientes a la escritura pública del patrimonio de Procolombia.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, el Grupo de Contratos de la Secretaría General, comunicaron frente al hallazgo, mediante radicado OGC-2021-000791 del 5 de noviembre, lo siguiente:

“En relación con la presente observación, es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del manual de supervisión de patrimonios, la designación de supervisor corresponde al ordenador del gasto o a la persona que haya sido delegada por este. En tal sentido, en cumplimiento de la citada disposición, la designación de la Directora de Inversión Extranjera y Servicios como supervisora del Otrosí No. 5 que modificó la Escritura Pública No. 8.851 de 1992 (Fideicomiso de Promoción de Exportaciones Proexport Colombia, hoy Procolombia), se realizó mediante comunicación física del 6 de abril de 2020. De igual manera, es de resaltar que en la mencionada comunicación se le indicó a la supervisora las diferentes responsabilidades y disposiciones a tener en cuenta en desarrollo de su labor, tal como la expresó la Oficina de Control Interno en el presente informe.

En este contexto, las comunicaciones (OGC-2020-000537, OGC-2021-000227 y OGC-2021-000528) mediante las cuales la Coordinadora del Grupo de Contratos comunica a la Directora de Inversión Extranjera y Servicios los otrosíes 6, 16 y 18, no son per sé, nuevas designaciones de supervisión de los citados Otrosí, toda vez que, en primer lugar, la Coordinadora del Grupo de Contratos no tiene la competencia para designar supervisores; y en segundo lugar, dicha designación ya había sido realizada por parte del ordenador del gasto mediante el citado documento del 6 de abril de 2020, mencionado en el primer párrafo de esta respuesta. En ese orden de ideas, se trata de comunicaciones meramente de carácter informativo, máxime cuando las solicitudes de otrosí emanan del mismo supervisor. Es así que en ninguno de los otrosíes (6, 16 y 18) se hace alusión a la supervisión, pues esta ya había sido designada en la referida comunicación.

De otra parte, teniendo en cuenta que los citados otrosíes se relacionan con el “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” y dado que el área solicitante no se pronunció sobre la confluencia de los mismos, el Grupo de Contratos considera que si deben confluir en una sola plataforma para la presentación de informes, dada la relación que guardan entre sí, por lo que se procederá con el ajuste en las respectivas plataformas.

Por último, es pertinente señalar que, se informará a la dependencia que realice el requerimiento del Otrosí, que dentro de la solicitud se señale la periodicidad en la que se presentarán los informes de supervisión, toda vez que solo el área técnica es la que conoce la forma en que se ejecutarán los recursos, información que será replicada en el memorando de comunicación al supervisor.

Así las cosas, el Grupo de Contratos solicita se tengan en cuenta los argumentos expuestos anteriormente y se proceda con la eliminación de la presente observación del informe final de auditoría, sin perjuicio de lo que considere la Oficina de Control Interno”.

Análisis de la Oficina de Control Interno: De conformidad con la respuesta proporcionada por el Grupo de Contratos, si bien es cierto que el ordenador del gasto designa la supervisión del contrato, como ocurrió tan sólo con el Otrosí No. 5, también es cierto que es responsabilidad del Grupo de Contratos hacer y controlar esa notificación de la delegación como supervisor a los responsables designados por el Ordenador, según lo establecido en el procedimiento BS-PR-004 INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN, en su actividad No.3, H) *Notificar la supervisión e incluir el contrato, convenio u orden de compra y soportes en la plataforma de contratación, donde se señaló lo siguiente: “Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, la Coordinadora del Grupo de Contratos notifica al supervisor y/o supervisores, miembros de la Junta, Comité o similar en caso de supervisión conjunta y/o colegiada, su designación en tal calidad...”*, en donde no se precisa si la delegación se hace para un solo acto modificatorio o por todos los relacionados con un contrato, como ocurre puntualmente con la escritura pública No. 8.851 de 1992, generando una necesidad de precisar o aclarar este tema, al menos con el supervisión de los otrosíes No. 5, 6, 16 y 18, quien no había sido informado del otrosí No. 16 para el cargue de informes de supervisión en la plataforma de contratos versión 2021.

De acuerdo con lo mencionado en la respuesta y observando el compromiso del Grupo de Contratos con el fin de aclarar la situación que se presentó con los otrosíes del “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, al plantear el ajuste de la plataforma de contratos y las acciones a adelantar para aclarar con la supervisión la presentación y periodicidad de los informes de supervisión, la observación persiste con el fin de documentar y adelantar las acciones planteadas por ésta área, con el fin de precisar todas las actividades en materia de supervisión que implican las modificaciones contractuales a la escritura pública No. 8.851 de 1992, relacionadas con el mencionado programa.

Observación No. 6 Debilidades en la redacción de los manuales de contratación y del manual de supervisión de los patrimonios autónomos frente a la supervisión del Patrimonio de Procolombia. Grupo de Contratos.

Al revisar el Manual de supervisión de los patrimonios Autónomos, se observó que hay debilidades en los lineamientos descritos para la supervisión del patrimonio de Procolombia, los únicos lineamientos que se establecen para el patrimonio de Procolombia en particular señalan:

“Procolombia

- 1. Analizar de manera trimestral los informes remitidos y todos aquellos informes sobre la ejecución u operatividad del contrato de fiducia.*
- 2. Rendir los informes de supervisión dentro del término establecido en el contrato.*
- 3. El informe de supervisor contará con 45 días calendario para presentar el informe de supervisión una vez se reciba el informe de gestión por parte de la fiduciaria.”*

En este patrimonio en particular, se están designando supervisores puntuales por cada otrosí, los cuales modifican la escritura pública No. 8.851 de 1992 por la cual se protocolizó el contrato de fiducia mercantil con Fiducoldex, vocera y administradora del Patrimonio Procolombia, quienes actúan en su labor de vigilancia limitados éstos al alcance que se les proporcionó dentro del mismo documento modificatorio (recursos, programas, etc.); por ejemplo el supervisor del otrosí No. 12 es el Director de Análisis Sectorial y Promoción, del Otrosí No. 13 el Asesor 10 Grado 1020 de la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, del Otrosí No. 14 la Directora de Calidad y Desarrollo Sostenible, del Otrosí No. 10 el Director de Productividad y Competitividad, de los Otrosíes Nos. 5, 6, 16 y 18 la Directora de Inversión Extranjera y de Servicios, entre otras modificaciones contractuales y designación de supervisores, situación que no ha sido contemplada en el Manual de Supervisión de los Patrimonios. Esta falta de lineamientos hace que no sea de fácil identificación cuáles de los supervisores realizan vigilancia de manera integral a todo el patrimonio; es decir, para otros patrimonios como Colombia Productiva, Fontur o INNPULSA, son claros los funcionarios que se han designado como supervisores de los patrimonios, sin embargo para el caso de Procolombia en particular, se ha empleado la figura mencionada sin que el manual de supervisión contemple la designación por otrosíes y atienda el vacío de una supervisión integral a todo el patrimonio.

Esta situación genera incertidumbre frente a la supervisión fraccionada del Patrimonio de Procolombia que se está llevando a cabo y la forma en la que actualmente se está atendiendo la vigilancia integral del patrimonio como un todo, tal y como ocurre con los patrimonios de Colombia Productiva, Fontur e INNPULSA, es así como el *“Manual para la supervisión de los patrimonios autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”* no contempla tampoco, la articulación y flujo de información que debe existir entre estos supervisores, es decir, los de los otrosíes frente a aquellos supervisores que pudieran estar haciendo un seguimiento integral a la información completa del Patrimonio.

La falta de precisión de lineamientos en el Manual de Supervisión de los Patrimonios Autónomos, puede generar debilidades en la supervisión del Patrimonio de Procolombia por falta de claridad, frente a las responsabilidades que tienen todos aquellos funcionarios designados para ejercer vigilancia sobre la escritura pública No. No. 8.851 de 1992, sus escrituras modificatorias y sus otrosíes.

De no aclarar formalmente los vacíos en el manejo de la supervisión de este patrimonio, se podría generar un posible riesgo operativo, afectando el ambiente de control y el monitoreo y supervisión de la entidad por falta de claridad en las políticas de operación.

Recomendación

Aclarar en el manual de supervisión de patrimonios, los lineamientos para la supervisión del Patrimonio Autónomo de Procolombia.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, el Grupo de Contratos de la Secretaría General, comunicó frente al hallazgo, mediante radicado OGC-2021-000791 del 5 de noviembre, lo siguiente:

“Respecto de la presente observación, se precisa que la supervisión del contrato de fiducia mercantil de administración (E.P. 8851 de 1992) en tratándose de recursos de inversión, está a cargo de los Directores de Integración Económica y Relaciones Comerciales respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula segunda de la Escritura Pública No. 237 de 2020 que modifica en lo pertinente la cláusula trigésima del contrato de fiducia mercantil en comento, precisando que la supervisión será ejercida conforme lo establecido en el Manual de Supervisión de los Patrimonios Autónomos de la Entidad y que “...La supervisión analizará de manera trimestral los informes de gestión remitidos y todos aquellos informes sobre la ejecución u operatividad del presente contrato. Los informes de supervisión se rendirán trimestre vencido, el supervisor contará con cuarenta y cinco (45) días calendarios, para presentar el informe de supervisión, contados a partir de la fecha de radicación del informe de gestión por parte de la FIDUCIARIA (...)”, por lo que se resalta que si se encuentra previsto dentro del contrato de fiducia mercantil la supervisión del patrimonio. De acuerdo con lo anterior, se observa claramente que lo dispuesto en la escritura pública frente a la supervisión del contrato de fiducia mercantil en comento, se encuentra en línea con lo establecido en el Manual de Supervisión de los Patrimonios Autónomos de la Entidad. No obstante lo anterior, cuando se presentan modificaciones al citado contrato y el área técnica solicita se designe un supervisor específico para esa modificación, debido a sus particularidades, el Grupo de Contratos así procede, tal como lo evidencia la Oficina de Control Interno.

En esta línea, el Grupo de Contratos considera que lo establecido en el Manual de Supervisión de los Patrimonios Autónomos de la Entidad frente a las obligaciones específicas del patrimonio autónomo de Procolombia es suficiente, pues en criterio del grupo debe dársele libertad de configuración a las partes para establecer la forma en que se realizará el seguimiento al patrimonio o en su defecto a la modificación que corresponda, dado que por las especificidades de cada patrimonio o modificación puede en ocasiones requerirse un término diferente para el seguimiento y presentación de informes. Sin embargo, es pertinente señalar que en caso de que se presenten modificaciones a la escritura pública y en ellas se establezcan supervisores diferentes, debe dejarse expresamente señalado en el documento modificadorio el supervisor o en su defecto el que haga el ordenador del gasto, la periodicidad de los informes de la fiduciaria y el término para presentarlo por parte del supervisor a través de los diferentes medios con que cuenta la Entidad, situación que será tenida en cuenta por parte del Grupo de Contratos a la hora de la modificación.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y sin perjuicio de lo que disponga la Oficina de Control Interno en el informe final de auditoría, el Grupo de Contratos procederá a realizar las gestiones pertinentes con las dependencias técnicas correspondientes para efectos de determinar si es necesario fortalecer el Manual de Contratación de Patrimonios Autónomos, en el sentido de incluir los lineamientos para la supervisión de los mismos y demás aspectos que contribuyan al seguimiento efectivo de los recursos.”

Análisis de la Oficina de Control Interno: Teniendo en cuenta la respuesta del Grupo de Contratos en la que se afirma que la Dirección de Integración Económica y la Dirección de Relaciones Comerciales hacen la supervisión de **los recursos de inversión** del Patrimonio de Procolombia, queda en duda nuevamente quien está haciendo la supervisión a la integralidad del Patrimonio, pues los recursos de funcionamiento que se transfieren a éste Patrimonio y los otros recursos de inversión transferidos con otrosíes particulares como los mencionados en la observación, no estarían incluidos en el trabajo de supervisión que realizan esas direcciones técnicas mencionadas, razón por la cual nuevamente se insiste en la necesidad de precisar en el Manual de Supervisión de los Patrimonios la forma en la cual esta se ejerce de

manera particular para el Patrimonio de Procolombia, con el fin de asegurar que la metodología y lineamientos empleados para este, queden documentados y no haya lugar a interpretaciones que no están dispuestas en el Manual de supervisión de Patrimonios, generando riesgos como los mencionados en la observación. De igual forma, teniendo en cuenta que no fueron definidos los criterios para el ejercicio de la supervisión en la cláusula de “Supervisión” del Otrosí No. 5 y demás otrosíes asociados al “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, la observación persiste con el fin de que se documenten e implementen las acciones pertinentes que contribuyan a subsanar las causas que podrían originar riesgos por debilidades de control en materia de supervisión del Patrimonio de Procolombia.

•Verificación de los controles implementados para la conservación y organización documental del Programa en virtud de la ejecución de las actividades técnicas, administrativas y financieras que son desarrolladas en el Ministerio.

Pruebas

Se solicitó información a la Unidad Coordinadora del Crédito en el Ministerio sobre el control de las comunicaciones que son generadas en la Unidad y sobre la organización de la gestión documental del programa, para efectuar la revisión del tema se tuvo en cuenta lo siguiente:

De conformidad con el siguiente organigrama del Programa “Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, se observa que la unidad coordinadora del Programa, opera dentro del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, como un equipo de trabajo que depende del Viceministerio de Comercio Exterior y por ende de la Ministra, esto comprendiendo que el Ministerio es el Órgano ejecutor del Programa financiado con el crédito BID 4929 OC/CO, tal como se observa a continuación:

Gráfico No. 1. Esquema del Mecanismo de Ejecución del Programa Acordado



Fuente: Reglamento Operativo del Programa, pág.(13).

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, fue denominado en el Contrato de Préstamo No. 4929 OC-CO, Capítulo IV cláusula 4.01, como organismo ejecutor del Programa.

De igual forma en el Reglamento Operativo del Crédito BID 4929 Versión 2, en el numeral 1. Generalidades, se indicó que dicho documento “...se constituye en una guía general de operación para la ejecución del Contrato de Préstamo 4929/OC-CO por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT), Organismo Ejecutor (OE) de la operación, y de los integrantes que conforman el esquema de

ejecución, la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y la Entidad Fiduciaria (EF). El MinCIT con el apoyo de la UCP, tendrá a cargo la gestión del Programa entendida como la planificación técnica, operativa y financiera de la operación y será responsable de los resultados de este. Por su parte, la EF tendrá a cargo la función de adquisiciones y de gestión financiera de los contratos derivados del Programa...”

Si bien, la Oficina de Control Interno entiende lo anterior, así como la respuesta de la Unidad Coordinadora del Programa de fecha 8 de octubre que toda la gestión documental producida en el marco de la función de adquisiciones y de gestión financiera es responsabilidad de la Entidad Fiduciaria (Fiducoldex) tal como lo informaron en dicha comunicación: *“Es importante mencionar que los documentos oficiales del Programa relacionados con las adquisiciones (etapas precontractuales y de ejecución), así como los financieros (tesorería, contabilidad y pagos) están a cargo y son responsabilidad de Fiducoldex, a través del P.A. ProColombia, de conformidad con el Otrosí #5, al ser ellos la Entidad Fiduciaria encargada de la ejecución del Programa”* la cual se da en total concordancia con lo señalado en el Otrosí No. 5 de la Escritura Pública No. 8851 de 1992, cláusula segunda, objeto⁸, no son claros en el Ministerio, como organismo ejecutor responsable de la operación del programa, los lineamientos y/o instrumentos documentales que se deben emplear o emplearan para el control de la gestión documental que se produce en cumplimiento de las responsabilidades que tienen la Unidad Coordinadora del Programa y las diferentes dependencias e instancias que apoyan la gestión del programa en el Ministerio⁹, de tal forma que de manera clara y documentada, sea posible comprender como se organizará y controlará toda la documentación que se produce en el marco del Programa.

En el Reglamento Operativo del Programa versión 2, se indica que:

4.10 DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO Y REGISTROS

Todos los documentos y registros del Programa, particularmente aquellos que sirven de soporte a la gestión fiduciaria deben ser conservados por la EF, por un período mínimo de tres (3) años a partir de la fecha del último desembolso del Programa en los términos establecidos en el Artículo 6.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, sin perjuicio a lo establecido por la Superintendencia Financiera en relación con las entidades fiduciarias. Es importante que la EF asegure que, una vez finalice la ejecución del Programa, el MinCIT cuente con los soportes documentales, a nivel de adquisiciones (contratación) como a nivel financiero (contabilización y tesorería), complementando así los documentos que el Ministerio debe conservar a nivel presupuestal.

La responsabilidad de la documentación fiduciaria del Programa recae sobre la EF, quien debe asegurar periódicamente a la SG del MinCIT la gestión de estos; mediante los registros de las operaciones financieras, la generación de los reportes de ejecución, al igual que la emisión de estados financieros y otros informes relacionados con los recursos de la contribución, los que se administran en los diferentes aplicativos que dispone la Entidad.

27

⁸ Otrosí No. 5. Clausula Segunda. Objeto: *“Realizar las funciones de adquisiciones y tesorería como apoyo al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en calidad de Organismo Ejecutor del “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” que se desarrollará con cargo a los recursos provenientes del Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO suscrito entre al REPUBLICA DE COLOMBIA y el BANCO Interamericano de Desarrollo”.*

El Artículo 6.01 (d) de las Normas Generales del Contrato de Préstamo define la obligatoriedad de incluir en los documentos de licitación, las solicitudes de propuestas y en los contratos financiados con recursos del Préstamo, una disposición que exija a los proveedores de bienes o servicios, contratistas, subcontratistas, consultores y sus representantes, miembros del personal, subconsultores, subcontratistas, o concesionarios, que contraten, conservar los documentos y registros relacionados con actividades financiadas con recursos del Préstamo por un período de siete (7) años luego de terminado el trabajo contemplado en el respectivo contrato.

Del mismo modo, el Artículo 6.01 (c) establece el compromiso, por parte del MinCIT y de la EF, a conservar los documentos y registros originales del Préstamo por un período mínimo de tres (3) años después del vencimiento del Plazo Original de Desembolsos o cualquiera de sus extensiones. Estos documentos y registros deberán ser adecuados para: (i) respaldar las actividades, decisiones y transacciones relativas al Programa, incluidos todos los gastos incurridos; y (ii) evidenciar la correlación de gastos incurridos con cargo al Préstamo con el respectivo desembolso efectuado por el Banco.

Los procesos de monitoreo y supervisión de la gestión financiera que establezca el Banco, así como las auditorías que reciba el Préstamo deberán tener acceso a esta información en originales y ser suficiente para la determinación de la elegibilidad de los gastos del Préstamo.

El Grupo de Gestión Documental del MinCIT, una vez se cumpla el tiempo de retención en el archivo de gestión, recibirá los documentos que se generaron de este proyecto, los guardará en el archivo central por un periodo de 8 año y posteriormente los enviará al Archivo General de la Nación, por considerarse un documento histórico (los contratos de Fiducia, tendrán una disposición final de "conservación total") Banco terminológico de series documentales del Archivo General de la Nación, Acuerdo 004 de 2019.

Es así como se puede observar, que siempre ha estado clara la responsabilidad de la Entidad Fiduciaria sobre los soportes documentales de las adquisiciones y el tema de la documentación financiera, pero no es claro cómo se controlará la documentación producida y allegada a la Unidad Coordinadora del Programa en el Ministerio, ya que como se puede observar en el reglamento operativo solo se hace mención, que cuando se cumpla el tiempo de retención en el archivo de gestión, se recibirán en el Grupo de Gestión Documental los documentos que se generaron en el proyecto, es decir se habla sobre la etapa de transferencia de archivos, al Archivo Central del Ministerio y posterior envío al Archivo General de la Nación de los documentos históricos, pero no se establece, previo a esto, como se efectuará el control de la documentación del programa en MinCIT.

De otra parte, se observó que se producen y reciben comunicaciones oficiales de la Unidad Coordinadora del Programa, el Banco Interamericano de Desarrollo y Entidad Fiduciaria que no están bajo el control documental de la entidad a través de su sistema de información de gestión documental.

Se indagó con la Unidad Coordinadora del Programa sobre los siguientes temas:

1. *¿Se han adelantado reuniones con el Grupo de Gestión Documental para establecer la organización documental de la Unidad Coordinadora del Crédito BID 4929, existen actas de reunión y listados de asistencia en los que se puedan establecer los lineamientos acordados para implementar dicha organización? En caso de tener la documentación solicita agradecemos adjuntarla.*

RTA. Es importante mencionar que los documentos oficiales del Programa relacionados con las adquisiciones (etapas precontractuales y de ejecución), así como los financieros (tesorería, contabilidad y pagos) están a cargo y son responsabilidad de Fiducoldex, a través del P.A.

ProColombia, de conformidad con el Otrosí #5, al ser ellos la Entidad Fiduciaria encargada de la ejecución del Programa.

2. *¿Se tiene establecido el tiempo de retención en el archivo de gestión de los documentos de la unidad coordinadora y están formalmente establecidos? En caso afirmativo, agradecemos adjuntar el instrumento o documento a través del cual se determinó.*
3. *¿Se tienen identificadas la serie o series documentales para conservar la documentación generada y allegada a la unidad coordinadora del Programa? En caso afirmativo, adjuntar el instrumento o documento a través del cual se determinó.*

RTA. En correspondencia con la respuesta anterior, estas responsabilidades de tiempo de retención y series documentales están en cabeza de Fiducoldex y ellos aplican los mismos parámetros que los utilizados para el P.A. Procolombia, según lo definido en el Otrosí # 5, dada la oficialidad de los documentos que ellos poseen; en el caso de la Unidad, los documentos que se tienen son de apoyo para la ejecución de sus funciones, su manejo se hace acorde con los lineamientos del BID, los cuales adjunto a este correo, y su destinación final será dada una vez finalice el plazo de ejecución del empréstito (a hoy 9 de marzo de 2025) al Ministerio y Fiducoldex, según de disponga en su momento.

Lo anterior genera las siguientes situaciones Identificadas por la Oficina de Control Interno:

Hallazgo No. 2 Debilidades de control sobre las comunicaciones oficiales que son remitidas por la Unidad Coordinadora del Programa del Ministerio así como las que son allegadas por el BID y la Entidad Fiduciaria entre otras partes interesadas. Unidad Coordinadora del Programa – Dirección de Inversión Extranjera y Servicios.

Se encontraron comunicaciones oficiales, oficios de salida, generadas por la Unidad Coordinadora del Crédito, a manera de ejemplo: UCPBID-CS-2020-015, UCPBID-CS-2020-079, UCPBID-CS-094, UCPBID-CS-2020-169, que tiene una codificación con las siguientes iniciales UCPBID-CS, las cuales son remitidas fuera de la entidad; sin embargo al remitirnos al Sistema de Información de Gestión Documental del Ministerio, estas no se encuentran controladas o radicadas a través de dicho sistema de información, igual situación sucede con las comunicaciones de entrada a la Unidad Coordinadora del Programa, pues se encontraron oficios de entrada del BID que no están siendo controlados a través del Sistema de Información de Gestión Documental.

Al indagar sobre el tema la Unidad respondió lo siguiente:

“Con respecto a las comunicaciones relacionadas con el Programa, las mismas no se encuentran en el Sistema de Gestión Documental del Ministerio, toda vez que la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) no se encuentra parametrizada en el aplicativo (ni como dependencia ni como parte de otra área); en este sentido, las comunicaciones emitidas por la UCP efectivamente usan el código UCPBID-CS-202x-xxx, su gestión se hace según lo definido por Banco y la revisión a la conservación documental, la realiza la Firma Auditora Independiente, en este caso Deloitte & Touche”.

Al preguntar sobre la incorporación o radicación de estas comunicaciones en el Sistema de Información de Gestión Documental del Ministerio, a la Oficina de Sistemas de Información del Ministerio si existía en curso alguna solicitud para efectuar la radicación o codificación de las comunicaciones emitidas por la Unidad Coordinadora del Programa en el Sistema de Gestión Documental del Ministerio por parte de la

Unidad Coordinadora o cualquier otra dependencia de la entidad relacionada con la misma, se informó lo siguiente:

“En relación a este tema la Unidad Coordinadora a través del Secretario General anterior, solicitó apoyo para tener usuarios en el sistema de Gestión Documental y gestionar algunas comunicaciones con relación al tema, pero no se realizó ninguna codificación o parametrización especial para esta unidad coordinadora”.

De igual forma, se encontraron comunicaciones de carácter oficial que son allegadas a la entidad que no presentan Radicación en el Sistema de Gestión Documental del Ministerio, tal es el caso de las comunicaciones CCO - 2339 / 2020 del 5 de noviembre de 2020 No Objeción PEP y POA, CCO - 63 / 2021 de 19 de enero de 2021 “No Objeción Actualización Reglamento Operativo del Programa”, Informes mensuales de Ejecución PROCOLOMBIA – “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” remitidos por la Fiduciaria Fiducoldex de Enero a Agosto.

Adicional a lo anterior, se observó que en el Reglamento Operativo del Programa se tiene establecido en el numeral 2.2.1 Gerente del Programa (GP) y en el numeral 2.2.2 Coordinador Operativo y de Planificación (CO y P) que por designación de Mincit, estos roles del Programa en el Ministerio, realizaran actividades de comunicación con el BID, lo cual dentro del Sistema de Información de Gestión Documental del Ministerio no se ha considerado para su registro en el mismo.

Lo anterior, no permite evidenciar el cumplimiento de lo establecido en el procedimiento GD-PR-014 Gestión de Documentos Oficiales que señala lo siguiente:

1. H) (V) Gestionar las Comunicaciones Oficiales que ingresan y salen del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: “(...)

NOTA3: La Comunicación Oficial remitida de manera virtual se recibirá en la dirección electrónica o email info@mincit.gov.co del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo bajo la responsabilidad del Grupo Gestión Documental y el Grupo Atención al ciudadano para el control de las comunicaciones recibidas y enviadas.

SALIDA: Las Comunicaciones Oficiales dirigidas fuera del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Oficios), enviadas ya sea por correo electrónico o físicamente, serán elaboradas por el área interesada, radicadas y firmadas electrónicamente por el jefe de dicha área por la plataforma de Gestión Documental permitiéndole asignar un número de radicado y fecha después de firmado digitalmente, para que así los radicadores del Grupo de Gestión Documental impriman el oficio que requiera envió físicamente, y así enviarlo por correo certificado o mensajero según corresponda.

NOTA 4: Si las comunicaciones dirigidas fuera del MINCIT, se desean enviar por correo electrónico, será proyectada y firmada por el área interesada por la plataforma de Gestión Documental y remitido directamente al correo del peticionario con número de radicado asignado por la plataforma.

Lo anterior materializa un posible riesgo de gestión en la categoría de cumplimiento.

Recomendación

Efectuar el análisis e identificación de las personas que tienen firma autorizada para gestionar las comunicaciones oficiales de la Unidad Coordinadora del Programa y efectuar el control de las mismas a través del Sistema de Información de Gestión Documental del Ministerio, así como efectuar el control y radicación de aquellas comunicaciones que son allegadas por las partes interesadas del Programa al Ministerio.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios y la Unidad Coordinadora del Programa, comunicaron frente al hallazgo, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

*“De acuerdo con la información suministrada por la UCP donde indican que no están de acuerdo con el Hallazgo No. 03 y así mismo, solicitan se elimine en la versión final del mismo, toda vez que no es responsabilidad de la Unidad Ejecutora del Programa realizar la parametrización del Sistema de Gestión Documental del Ministerio para que cumpla a lo estipulado en el Contrato de Préstamo y el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en el entendido que el ítem iii del numeral 2.2.1, relacionado con las funciones del Gerente de Programa (GP), señala que debe **“ejercer, por designación por el MinCIT, las actividades de comunicación con el Banco en todos los aspectos relacionados con la ejecución del Préstamo, lo cual incluye solicitud de No Objeciones, presentación de informes, trámite de solicitudes de desembolso, coordinar y acompañar las misiones y visitas de supervisión del Banco y evaluaciones del Préstamo”**; por otra parte, el numeral 2.2.2 relacionado con las funciones del Coordinador Operativo y de Planificación (COyP) señala que “[...] Por designación del MinCIT, **también podrá realizar actividades de comunicación con el BID en todos los aspectos relacionados con la ejecución del Préstamo, lo cual incluye solicitud de No Objeciones, presentación de informes, trámite de solicitudes de desembolso, coordinar y acompañar las misiones y visitas de supervisión del Banco y evaluaciones del Préstamo; igualmente, podrá solicitar a la EF el inicio de los procesos de contratación de las adquisiciones previstas en el Programa, definidas en el PA, así como autorizar los pagos relacionados con las actividades financiadas por el Contrato de Préstamo, previo cumplimiento de los requisitos técnicos y administrativos; de conformidad con la delegación también otorgada por el MinCIT**”; funciones que no requieren de autorización ni Vo.Bo. de la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios u otra instancia de Ministerio para emanar comunicaciones externas o internas. En este sentido, reiteramos que la obligación de llevar control de las comunicaciones se realiza de manera correcta y acorde con las políticas del BID, el Contrato de Préstamo y el ROP y que en caso de tener que utilizar el Sistema de Gestión Documental del Ministerio, es responsabilidad del Organismo Ejecutor -Gestión Documental- ofrecer la alternativa acorde con estos lineamientos particulares para su uso y como consecuencia no se acepta.*

No obstante lo anterior y propósito de buscar a trazabilidad de la correspondencia oficial del Mincit que entra y sale de la UCP, a través del memorando radicado con el No.DIES-2021-000058 del 11 de noviembre de 2021 se le solicito al Grupo de Gestión Documental, nos indiquen cuales serían los lineamientos para la articulación de las comunicaciones que ingresan y salen de la UCP, las cuales se derivan del “Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana”, considerando y salvo mejor opinión de los expertos del tema, se contemple la posibilidad de establecer un enlace directo de todas las radicaciones a través del Sistema de Gestión Documental y la UCP.”

Análisis de la Oficina de Control Interno: De acuerdo con la respuesta proporcionada por la Unidad Coordinadora del Programa y la Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios, es de aclarar que si bien la parametrización del Sistema de Gestión Documental no es responsabilidad de éstas, la definición de lineamientos y el control sobre la gestión documental que se produce en ella, si lo es del organismo ejecutor del Programa; la observación no hace referencia a vistos buenos por parte de alguna dirección técnica sobre las comunicaciones producidas o gestionadas por la Unidad Coordinadora del Programa y como bien lo establecen en la respuesta allegada a la Oficina de Control Interno, de acuerdo con las políticas del BID, del Contrato de Préstamo y del ROP en donde se hace mención a los acuerdos del Archivo General de la Nación. Por lo que, teniendo en cuenta que la Unidad Coordinadora del Programa conoce sobre la producción documental que se genera en ella como apoyo al Organismo Ejecutor del Programa y como bien lo señalan en la respuesta, es responsabilidad del Organismo Ejecutor – Gestión Documental- ofrecer la alternativa de solución al problema, el hallazgo persiste con el fin de promover el trabajo articulado que, bajo el principio de coordinación, debe realizarse entre la Unidad Coordinadora del Programa y las áreas que estime el Viceministerio de Comercio Exterior, con las áreas transversales de la Entidad, Grupo de Gestión Documental, Oficina de Sistemas de Información y de ser necesario la Secretaría General, para definir el mecanismo de control idóneo para las comunicaciones oficiales del

organismo ejecutor del Programa que se han designado en la entidad a los roles que fueron mencionados en el hallazgo y en la respuesta de la Unidad Coordinadora del Programa; pues la situación evidenciada en el hallazgo continúa y deben adelantarse las acciones pertinentes para subsanarse; por lo cual se recomienda la proyección y finalización del plan de trabajo que se había iniciado con las áreas ya mencionadas, en la vigencia 2020 frente a la parametrización de las comunicaciones en el sistema de gestión documental.

Por otro lado, de acuerdo con respuesta del Grupo de Gestión Documental a la Dirección de Inversión Extranjera, en donde, comunicaron a la DIES mediante memorando radicado No. GGD-2021-000199 del 12 de noviembre lo siguiente:

“En relación con su comunicación me permito comentarle lo siguiente:

De acuerdo con lineamientos del Dr. Juan Carlos Rondón, se realizaron reuniones virtuales con el propósito de apoyar al equipo de trabajo que tendría cargo la ejecución del contrato con el BID.

Donde se acordó que la persona que fuera designado como coordinador del proyecto, se le autorizara por parte de la Dirección de Inversión Extranjera, la opción de recibir y remitir documentos por el aplicativo GESTIÓN - DOC, sin indicar "Gerente o Coordinador", dado que es una denominación establecida en el convenio con el BID.

Y dado que en el convenio existe un capítulo relacionado con Gestión Documental, que debe estar acorde con las normas del AGN, se les solicito unas aclaraciones al tema relacionados con los contratos, adquisiciones y la contabilidad, que según el convenio leído establecía que estaría bajo responsabilidad del Ministerio y el pago lo realizaría la fiduciaria. Lo anterior se consideraba conveniente revisarlo, debido a las auditorias que realizaría el BID, y que tendrían en cuenta estos aspectos.

El coordinador con otra contratista que en este momento me excuso por no recordar su nombre, ante nuestras Solicitudes quedó de revisar el tema y no se cual serían los avances al respecto, desde que asumí la coordinación en abril de este año no he tenido conocimiento del tema.

Por ultimo estamos con la mejor disponibilidad de apoyarlos en lo que requieran y seguir los lineamientos que la Dra. Laura Reyes nos indique sobre el tema.”

Lo anterior, reafirma que el tema aún está pendiente de analizar y definir los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Unidad Coordinadora del Programa que apoya al organismo ejecutor del Programa para su desarrollo.

Hallazgo Preliminar No. 3 Debilidades de Control en la organización de los documentos producidos en el Ministerio por la Unidad Coordinadora del Programa. Equipo de Trabajo, Unidad Coordinadora del Programa, Dirección de Inversión Extranjera y de Servicios.

Se observó que documentos tales como oficios al BID, a la fiduciaria, partes interesadas, comunicaciones internas, Reglamento Operativo, solicitudes de desembolso, justificación de gastos, planes PEP-POA-PA, informes de progreso, informes de gestión allegados por la fiduciaria al programa y demás documentos relacionados con la planificación, monitoreo y supervisión del Programa que son producidos o recibidos por la Unidad Coordinadora; así como los documentos producidos en torno al Comité de Seguimiento al Convenio –CSC (citaciones, documentación soporte, actas, entre otros), no se encuentran controlados bajo los acuerdos dispuestos por el Archivo General de la Nación y lineamientos de gestión documental del Ministerio.

Adicionalmente, no se encontraron registros en los que se evidencien el trabajo realizado por la Unidad Coordinadora del Programa, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, con el Grupo de Gestión Documental para establecer los lineamientos a tener en cuenta y ser aplicados en la organización documental del archivo de gestión de la Unidad Coordinadora en el Ministerio así como en la Secretaría Técnica del Comité de Seguimiento para el Convenio (CSC), este último, asignado de forma específica como apoyo a la Supervisión del Contrato de Préstamo 4929/OC-CO.

Se indagó por el control del archivo de gestión, tiempos de retención y series documentales en las cuales se controlan actualmente los documentos, sin recibir respuesta.

Finalmente la Unidad Coordinadora del Programa informó que *“los documentos que se tienen son de apoyo para la ejecución de sus funciones, su manejo se hace acorde con los lineamientos del BID, los cuales adjunto a este correo y que su destinación final será dada una vez finalice el plazo de ejecución del empréstito”*, lo que reafirma que aun no se han definido los lineamientos en materia de gestión documental para el control de documentos bajo los acuerdos dispuestos por el Archivo General de la Nación y lineamientos de gestión documental del Ministerio.

El control de la gestión documental debe corresponder a lo establecido por el Artículo 23 de la Ley 594 de 2000 que aclara los conceptos del archivo de gestión, archivo central y archivo histórico así:

Artículo 23 de la Ley 594 de 2000, Formación de archivos.

Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, los archivos se clasifican en:

a) Archivo de gestión. Comprende toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten. Su circulación o trámite se realiza para dar respuesta o solución a los asuntos iniciados;

b) Archivo central. En el que se agrupan documentos transferidos por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, cuya consulta no es tan frecuente pero que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y particulares en general.

c) Archivo histórico. Es aquel al que se transfieren desde el archivo central los documentos de archivo de conservación permanente.

Por otro lado, la ausencia de control sobre los documentos que registran y evidencian las actividades de la Unidad Coordinadora del Programa y de la Dirección de Inversión Extranjera a través de instrumentos archivísticos debidamente formalizados en la entidad desatiende lo establecido en:

Acuerdo 042 de 2002 del AGN, artículos 1, 2 y 3:

Artículo 1º. Objeto. Establecer los criterios que deben seguirse para la organización de los archivos de gestión, en las entidades del Estado en sus diferentes niveles de la organización administrativa, territorial y por servicios y las entidades privadas que cumplen funciones públicas, de acuerdo con los artículos 8º y 9º de la Ley 594 de 2000.

Artículo 2º. Obligatoriedad de la organización de los archivos de gestión. Las entidades a las que se les aplica este Acuerdo, deberán organizar sus archivos de gestión de conformidad con sus Tablas de Retención Documental y en concordancia con los manuales de procedimientos y funciones de la respectiva entidad.

Artículo 3º. Conformación de los archivos de gestión y responsabilidad de los jefes de unidades administrativas. Las unidades administrativas y funcionales de las entidades deben con fundamento en la Tabla de Retención Documental aprobada, velar por la conformación, organización, preservación y control de los archivos de gestión, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital

de los documentos y la normatividad archivística. El respectivo Jefe de la oficina será el responsable de velar por la organización, consulta, conservación y custodia del archivo de gestión de su dependencia, sin perjuicio de la responsabilidad señalada en el numeral 5 de la Ley 734 de 2002 para todo servidor público.

Acuerdo 004 de 2019 del AGN, artículo 3°. Requisitos técnicos generales para la elaboración de las Tablas de Retención Documental — TRD y Tablas de Valoración Documental – TVD. Numeral 4.

“Deben reflejar la totalidad de la producción documental de la entidad a través de la identificación de las series, subseries o asuntos (en el caso de Tablas de Valoración Documental — TVD) que surgen como resultado de las funciones propias que tiene asignadas la entidad”; así como lo descrito en el Artículo No.4: (...) “En segundo lugar, esta etapa contempla el análisis de las funciones que cumple cada unidad administrativa con el objetivo de determinar los documentos que producen y, por lo tanto, las series y subseries documentales que se generan y deben ir registradas en las Tablas de Retención Documental – TRD. De igual forma, se estudia la producción y trámite documental a fin de establecer los tipos documentales que conforman las series y subseries documentales” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior materializa un posible riesgo de gestión en la categoría de cumplimiento.

Recomendación

Adelantar el análisis e identificación de los documentos que dan cuenta de la gestión de la Unidad Coordinadora del Programa y por ende del Ministerio y adelantar las actividades relacionadas con la organización de archivo en coordinación con las dependencias competentes del Ministerio para tal fin, de tal manera que se pueda evidenciar el control de la gestión documental producida o allegada a la entidad a través de la Unidad Coordinadora del Programa, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios y/o el Viceministerio de Comercio Exterior.

De acuerdo con la respuesta al informe preliminar, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios y la Unidad Coordinadora del Programa, comunicaron frente al hallazgo, mediante radicado No. 2021-000060 del 12 de noviembre, lo siguiente:

“Frente a lo indicado en el informe preliminar de auditoría interna, resulta pertinente hacer la siguiente aclaración:

De acuerdo con la información suministrada por la UCP donde indican que acuerdo con lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa (ROP) de cara al Préstamo 4929/OC-CO Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana, el numeral 4.10 relacionado con la documentación de respaldo y registros señala “...que todos los documentos y registros del Programa, particularmente aquellos que sirven de soporte a la gestión fiduciaria deben ser conservados por la Entidad Fiduciaria (EF), por un período mínimo de tres (3) años a partir de la fecha del último desembolso del Programa en los términos establecidos en el Artículo 6.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, sin perjuicio a lo establecido por la Superintendencia Financiera en relación con las entidades fiduciarias. Es importante que la EF asegure que, una vez finalice la ejecución del Programa, el MinCIT cuente con los soportes documentales, a nivel de adquisiciones (contratación) como a nivel financiero (contabilización y tesorería), complementando así los documentos que el Ministerio debe conservar a nivel presupuestal.

La responsabilidad de la documentación fiduciaria del Programa recae sobre la EF, quien debe asegurar periódicamente a la SG del MinCIT la gestión de estos; mediante los registros de las operaciones financieras, la generación de los reportes de ejecución, al igual que la emisión de estados financieros y otros informes relacionados con los recursos de la contribución, los que se administran en los diferentes aplicativos que dispone la Entidad...”.

Por arriba lo expuesto, me permito manifestarle que no es posible que la Unidad Coordinadora de Programa adelante actividades relacionadas con la organización de archivo en coordinación con las dependencias competentes del Ministerio, toda vez que la responsabilidad de la documentación recae directamente sobre la EF (Fiducoldex S.A.) y como consecuencia no aceptan el Hallazgo Preliminar N° 04.”

Análisis de la Oficina de Control Interno: Si bien la Unidad Coordinadora del Programa informa que *La responsabilidad de la documentación fiduciaria del Programa recae sobre la EF, quien debe asegurar periódicamente a la SG del MinCIT la gestión de estos; mediante los registros de las operaciones financieras, la generación de los reportes de ejecución, al igual que la emisión de estados financieros y otros informes relacionados con los recursos de la contribución, los que se administran en los diferentes aplicativos que dispone la Entidad...*”, se observó que mediante Otrosí No. 5 de la Escritura Pública No. 8851 de 1992, se transfirieron a la Fiduciaria de Fiducoldex las siguientes obligaciones:

SEGUNDA. - OBJETO. - Realizar las funciones de adquisiciones y tesorería como apoyo al **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, en calidad de **ORGANISMO EJECUTOR** del “Programa de apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana” que se desarrollara con cargo a los recursos provenientes del Contrato de Préstamo No. 4929/OC-CO suscrito entre la **REPUBLICA DE COLOMBIA** y el **BANCO** Interamericano de Desarrollo.

Por otro lado al verificar la cláusula séptima del otrosí No. 5 en el que se establecen las obligaciones de la fiduciaria, estas se señalan así:

...

SÉPTIMA: OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA: Además de las obligaciones previstas en el clausulado del **CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL**, la FIDUCIARIA con la suscripción del presente Otrosí, estará obligada a lo siguiente:

De la función de Gestión de Adquisiciones:

...

De la función de Gestión de Tesorería:

...

De la función contable:

...

Otras funciones:

En este último, no se hace mención al manejo documental de la producción de informes y comunicaciones que realiza directamente la Unidad Coordinadora del Programa y que se mencionan en el hallazgo.

Es decir, que las labores de archivo y gestión documental que hace la fiduciaria según el alcance del otrosí están relacionadas particularmente con las funciones delegadas.

Por otro lado al revisar el Otrosí No. 5, frente a las cláusulas quinta, se observan las siguientes obligaciones:

QUINTA: UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA - UCP: Para el desarrollo de la gestión misional del PROGRAMA el ORGANISMO EJECUTOR deberá conformar la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), para que la FIDUCIARIA actuando como vocera y administradora del FIDEICOMISO PROCOLOMBIA realice su contratación con cargo a los recursos del PROGRAMA, de conformidad con lo estipulado en el CONTRATO DE PRESTAMO.

PARÁGRAFO PRIMERO: FUNCIONES DE LA UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA: La UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA servirá de enlace entre las dependencias del ORGANISMO EJECUTOR, la FIDUCIARIA, el BANCO y otros actores vinculados al PROGRAMA, sus funciones están contenidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).

Sin embargo, en el reglamento operativo no es claro el manejo documental que se deberá tener sobre el archivo de gestión, archivo central y el archivo histórico producido en el marco de las actividades desarrolladas por la Unidad Coordinadora del Programa como apoyo al organismo ejecutor y si se observa con precisión lo que señala el oficio No. 5, la Unidad Coordinadora servirá de enlace entre las dependencias del Organismo ejecutor, la fiduciaria, el Banco y otros actores vinculados con el Programa, ejerciendo un papel clave como ente coordinador y articulador entre las instancias mencionadas, incluidas las dependencias del Ministerio en todo lo relacionado con el Programa, por lo que sus actividades y producción documental en cumplimiento de esta obligación debe ser controlada para salvaguardar la trazabilidad de su gestión.

Es importante mencionar como una buena práctica, que en otras entidades del estado, se han generado series documentales en sus tablas de retención documental para el control de toda la gestión documental que se genera en torno a los préstamos de la Banca Multilateral, es así como por ejemplo en el Departamento Nacional de Planeación se ha generado en una de sus dependencias, aquella que tenía a cargo apoyar las actividades de ejecución del préstamo una serie documental propia para el manejo de su información así:

Tabla de Retención Documental 2020 de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP.

CÓDIGO		SERIES, SUBSERIES Y TIPOS DOCUMENTALES	RETENCIÓN		DISPOSICIÓN FINAL					Soporte		Acceso o Nivel de Seguridad		PROCEDIMIENTOS
D	S		Archivos de Gestión	Archivo Central	CT	ED	MT	S	F	E	P	C	R	
420	44	PROGRAMAS <ul style="list-style-type: none"> Programas de Ejecución de Crédito Multilateral Actas de Comité Directivo Actas de Comités Operativos Actas de Mesa Técnica de Coordinación Delegación Desembolsos Documentos Proyecto Reglamento Operativo del Programa - ROP Modificación Misiones de Supervisión BM-BID Plan Operativo Anual - POA Plan de Adquisiciones - PA Plan de Ejecución Financiera Informes de Auditoría Informes de Ejecución Contratos (copias) Comunicaciones Oficiales 	1	29			X	X	X	X			X	<p>Reprografía: El proceso de digitalización se realizará en la totalidad de la serie documental con fines de respaldo y consulta de acuerdo con lo establecido en Ley 527 de 1999, Art. 11 y 13, la Ley 954 de 2000 Art. 19, Ley 39 de 1981 Art. 2, Ley 720 de 1996 Art.95, Decreto 2527 de 1950 art 1 y Decreto 3354 de 1954. Art único.</p> <p>El Programa de Ejecución de Crédito Multilateral registra el apoyo que brinda la banca multilateral y la cooperación internacional como instrumentos que facilitan la financiación de proyectos de desarrollo en el país.</p> <p>Una vez cumplidos los tiempos de retención en el Archivo Central, se establece seleccionar por medio sistemático con un criterio temático el 10% a conservar por cada año de producción, teniendo en cuenta el contenido cualitativo de los documentos, en especial aquellos que por la importancia de su contenido pueden servir como testimonio del trámite e involucran información sobre los procesos misionales, estratégicos y de apoyo, que puedan contribuir a la administración o gestión de la Entidad. Esta selección será realizada entre la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional con el acompañamiento del Grupo de Biblioteca y Archivo. Los documentos resultantes de la selección serán conservados en su soporte original y serán reproducidos por el medio tecnológico estipulado por la entidad para preservar su conservación y posterior consulta. Para la eliminación de los documentos no seleccionados se procederá conforme al Decreto 1090 de 2015 artículo 3.8.2.2.2.</p> <p>Reprografía: El proceso de digitalización se realizará con fines de respaldo y consulta de acuerdo con lo establecido en Ley 527 de 1999, Art. 11 y 13, la Ley 954 de 2000 Art. 19, Ley 39 de 1981 Art. 2, Ley 720 de 1996 Art.95, Decreto 2527 de 1950 art 1 y Decreto 3354 de 1954. Art único.</p>
420	46	REGISTROS <ul style="list-style-type: none"> Registros de Asistencia Técnica Solicitud de Asistencia Técnica Documentos Soporte de la Asistencia Solicitud de Cooperación Presentación 	1	9			X	X		X	X		X	<p>Subserie documental que registra el acompañamiento realizado por los funcionarios del DNP en la formación de proyectos.</p> <p>Una vez cumplidos los tiempos de retención documental en el Archivo Central, se establece seleccionar por medio aleatorio un 10% a conservar por cada año de producción, teniendo en cuenta el contenido cualitativo de los documentos, en especial aquellos que por la importancia de su contenido pueden servir como testimonio del trámite e involucran información sobre los procesos misionales, estratégicos y de apoyo, que puedan contribuir a</p>

Por lo anterior, el hallazgo persiste con el fin de que se establezcan y/o aclaren de manera articulada, con las instancias internas del organismo ejecutor, Ministerio, que correspondan, los lineamientos en materia de organización documental que sean necesarios para conservar la información producida por la Unidad Coordinadora y las comunicaciones que sean generadas por esta; se espera que se implementen acciones que contribuyan con la definición de los lineamientos en materia de organización documental que sean apropiados para la Unidad Coordinadora del Programa y de conformidad con los acuerdos del AGN y procedimientos del Ministerio en materia de gestión documental.

7. CONCLUSIONES

FORTALEZAS

- 1) Se destacan los informes detallados que el equipo de la Unidad Coordinadora del Proyecto genera para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2) Se tuvo permanente disposición por la Unidad Coordinadora del Programa y de la Dirección de Inversión Extranjera para dar respuestas a las solicitudes realizadas por la Oficina de Control Interno.
- 3) El equipo de trabajo de la DIES y la Unidad Coordinadora del Programa, ha identificado la comunicación y el trabajo articulado con todas las áreas del Ministerio, la Fiduciaria y los patrimonios con los cuales desarrolla los proyectos que financia el programa, como un pilar para buscar las soluciones a los cuellos de botella generados para continuar con el avance de los productos y/o resultados esperados.

CONCLUSIONES:

1. En la articulación de los productos esperados en el Programa con los indicadores y/o metas de la planeación estratégica, se debe asegurar que en esta última, se identifique el alcance que tienen los productos esperados del programa, ya que la planeación estratégica y sus aplicativos contribuyen con el monitoreo y seguimiento de éstos; a su vez se espera que un mayor número de productos se articule con la planeación estratégica, toda vez que para la vigencia 2021 solo se encontraron 2 productos de 17 articulados con la PES.
2. Frente al Proyecto de Inversión código BPIN 2017011000162, se observaron situaciones susceptibles de mejora en cuanto a la calidad del reporte de seguimiento de los recursos del crédito BID 4929, toda vez que no se encontró en el resumen ejecutivo del proyecto ni en los campos de “observaciones” del proyecto en el Sistema de Información del SPI información que comunique el estado de la ejecución de dichos recursos.
3. En el módulo para contratos de la vigencia 2021 y en el módulo de contratos e Informes de supervisión de la vigencia 2020, no se encontraron firmados digitalmente algunos informes de supervisión de los otrosíes realizados a la Escritura Pública No. 8851 de 1992, relacionados con el Programa Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana- Contrato de Préstamos 4929/OC-CO.
4. Los recursos apropiados a través del proyecto de inversión “Apoyo al Gobierno en una Correcta Inserción de Colombia en los Mercados Internacionales, Apertura de Nuevos Mercados y la Profundización de los Existentes – Nacional código BPIN 2017011000162” , para la vigencia 2021 por valor

de COP\$21.860.000.000 no han iniciado ejecución en términos de obligaciones y pagos; los recursos no han sido afectados con solicitudes de desembolso al BID, situación que se explica por diferentes factores, entre las cuales se destaca la pandemia generada por el COVID 19, el bajo nivel de reembolsos generado en el programa de fábricas de internacionalización, demoras en el inicio de actividades presenciales como eventos, ferias internacionales, baja ejecución del rubro de viáticos y gastos desplazamiento, demoras en los procesos contractuales por dificultades en el establecimiento de listas en los procesos de selección, dificultad en algunos casos de encontrar firmas consultoras especializadas para la ejecución de ciertos procesos de contratación, entre otros.

5. Se requiere aclarar en el Manual de Supervisión de los Patrimonios los lineamientos para la designación y ejercicio de la supervisión del Patrimonio de Procolombia, toda vez que estos no son claros en dicho documento y se asigna un supervisor por cada otrosí con los que se transfiere recursos; cada modificación contractual puede obedecer, dependiendo del sector o tema a tratar, a supervisiones de diferentes direcciones técnicas que a su vez corresponden a diferentes viceministerios del Ministerio, y no se observa unos supervisores en los que confluyan el seguimiento y monitoreo a la totalidad de los recursos del Patrimonio, incluidos los de funcionamiento; dichas actuaciones no están contempladas en el Manual de supervisión. El ejercicio de la labor de supervisión es particular para Procolombia y difiere frente a otros Patrimonios como los de INNPULSA, Fontur o Colombia Productiva en los que están definidos varios supervisores para el seguimiento de los recursos de inversión del patrimonio.

6. Se requiere definir e implementar lineamientos claros al interior del Ministerio para el manejo de la gestión documental producida en la Unidad Coordinadora del Programa como apoyo al organismo ejecutor, el Ministerio, con el fin de evidenciar la aplicación no solo de las normas banca sino también de los procedimientos internos del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio y los acuerdos del Archivo General de la Nación para la organización documental, especialmente teniendo en cuenta que durante la vigencia 2020 la Unidad Coordinadora del Programa, la Secretaria General, la Oficina de Sistemas de Información, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios y el Grupo de Gestión Documental, habían iniciado actividades para estructurar el tema al interior de la Entidad.

8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez analizadas las respuestas de las dependencias e instancias que revisaron el informe preliminar frente a las situaciones detectadas, la Oficina de Control Interno evaluó la información suministrada y consideró que es necesaria la formulación de un plan de mejoramiento de acuerdo con las situaciones detectadas, para lo cual se remite el formato ES-FM-001 Plan de Mejoramiento, Versión 6 del Sistema Integrado de Gestión, con el informe final.