


| | | |
|---|--|----------------------|
|  | <p style="text-align: center;">FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</p> | Código: GJ-FM-007 |
| | | Versión: 06 |
| | | Vigencia: 30/10/2020 |

| | |
|--|---|
| Entidad originadora: | <i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</i> |
| Fecha (dd/mm/aa): | <i>01-06-2026</i> |
| Proyecto de Decreto/Resolución: | <i>Proyecto de Resolución "Por la cual se modifican los artículos 16 y 18 de la Resolución 1714 de 2025 y se dictan otras disposiciones."</i> |

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Objeto del instrumento

La presente memoria justificativa sustenta la expedición de una resolución que modifica el numeral 7 del artículo 16 y el numeral 8 del artículo 18 de la Resolución 1714 de 2025, y adiciona un párrafo 2º al artículo 16 de la misma resolución. El instrumento responde a un problema de diseño normativo identificado en el ejercicio de revisión integral de la política sectorial de Acuerdos de Compensación Industrial, cuya manifestación operativa ha puesto de relieve la necesidad de actuar antes de que la situación de los Convenios Marco vigentes se agrave.

Las tres modificaciones son independientes en su objeto inmediato pero responden a una misma lógica sistémica: los plazos fijados en la Resolución 1714 de 2025 para la formalización de los Convenios Marco y de los Convenios Derivados no están ajustados al ciclo operativo real de la política, y la ausencia de mecanismos administrativos de extensión deja al Ministerio sin herramientas de gestión frente a contingencias previsibles.

1.2. Marco normativo habilitante

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está habilitado para expedir el presente instrumento en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política, el numeral 1 del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el artículo 257 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 1001 de 2025, el Decreto 4048 de 2008 y el Decreto 210 de 2003.

El artículo 257 de la Ley 2294 de 2023 establece que las compensaciones industriales derivadas de contratos de Defensa Nacional se destinarán parcialmente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y habilita al Ministerio para reglamentar la política sectorial correspondiente. El Decreto 1001 de 2025 desarrolló ese mandato legal y fijó el régimen general de los Convenios Marco y Convenios Derivados bajo administración del Ministerio. La Resolución 1714 de 2025 adoptó la política sectorial y los procedimientos operativos que el presente acto modifica.

La modificación de un acto administrativo de carácter general por parte de la autoridad que lo expidió no requiere habilitación normativa distinta de la que sustentó el acto original. La misma competencia reglamentaria que fundamentó la Resolución 1714 de 2025 habilita su modificación.

1.3. Diagnóstico: el problema normativo de fondo

1.3.1.El ciclo real de formalización y los plazos vigentes

El proceso de formalización de un Convenio Marco requiere, desde la recepción de la notificación del Ministerio de Defensa Nacional, la realización de al menos seis etapas institucionales: la estructuración inicial con base en las áreas de interés, la elaboración de estudios previos, la proyección de la minuta por el Grupo de Contratos, la revisión de planeación por la Oficina Asesora de Planeación Sectorial, el concepto jurídico de la Oficina Asesora Jurídica, y la validación por el Comité Estructurador y de Seguimiento, antes de que la Secretaría General pueda suscribir. Este ciclo, según lo establece el propio artículo 16 de la Resolución 1714 de 2025, está sujeto a la convocatoria del Comité, a la disponibilidad de los equipos técnicos y jurídicos, y a la obtención de conceptos favorables. La práctica evidencia que completar estas etapas dentro de un plazo de seis meses es operativamente ajustado, y que contingencias institucionales ordinarias rotación de personal, carga concurrente de otros procesos, complejidad técnica de los proyectos pueden comprometer el cumplimiento del plazo sin que ello obedezca a negligencia del Ministerio ni del proveedor.

El proceso de formalización de un Convenio Derivado es análogo en su estructura e igual o más exigente en su ciclo, porque presupone la existencia previa de un proyecto aprobado por el Comité Estructurador y de Seguimiento, hito que activa los pasos de estructuración de estudios previos, proyección de la minuta del Convenio Derivado, revisión de planeación, concepto jurídico, segunda validación por el Comité y, finalmente, suscripción por la Secretaría General. El artículo 18 de la Resolución 1714 de 2025 enumera nueve pasos que median entre la presentación del proyecto y la suscripción del Convenio Derivado.

1.3.2.Los problemas específicos del numeral 7 del artículo 16

El numeral 7 del artículo 16 de la Resolución 1714 de 2025 fijó en seis meses, contados desde la notificación del Ministerio de Defensa Nacional, el plazo para la suscripción del Convenio Marco. Este diseño tiene una limitación estructural: no contempla causales de extensión ni mecanismos administrativos de prórroga. Cuando el ciclo de formalización enfrenta contingencias ordinarias una sesión del Comité que no se convoca a tiempo, la necesidad de subsanar observaciones técnicas o jurídicas, ajustes en la minuta derivados de la negociación de cláusulas específicas el Ministerio no cuenta con ningún mecanismo procedimental para atender esas contingencias. El

agotamiento del plazo opera de manera automática, sin que el sistema normativo ofrezca alternativa.

La revisión de la política sectorial ha documentado que al menos una compra reciente notificada por el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra en una situación en la que el plazo del numeral 7 podría estar comprometido, sin que ello obedezca a inactividad del equipo Offset sino a dificultades operativas del ciclo de formalización.

Adicionalmente, la Resolución 1714 de 2025 no regula el procedimiento de traslado interno de la notificación recibida del Ministerio de Defensa Nacional a las dependencias del Ministerio que deben actuar de inmediato: el Comité Estructurador y de Seguimiento, para efectos de la convocatoria y la designación del Gerente del Convenio Marco, y la Secretaría General, para efectos de trazabilidad documental. Esta ausencia crea un vacío procedimental que puede retrasar el inicio efectivo del ciclo de formalización.

1.3.3. Los problemas específicos del numeral 8 del artículo 18

El numeral 8 del artículo 18 de la Resolución 1714 de 2025 estableció que la suscripción del Convenio Derivado no podrá superar el término de seis meses posteriores a la fecha de perfeccionamiento del Convenio Marco. Este diseño concentra tres problemas que el presente instrumento corrige.

El primero es la uniformidad del plazo sin distinción de hito. El plazo aplica igual para todos los Convenios Derivados de un Convenio Marco, independientemente del orden en que se estructuren y suscriban. Dado que el Convenio Marco tiene vocación plurianual puede generar varios Convenios Derivados a lo largo de su vigencia el cómputo desde el perfeccionamiento del Marco conduce a que todos los Derivados queden sujetos al mismo techo de seis meses, haciendo materialmente imposible la suscripción de los Derivados subsiguientes al primero dentro de ese plazo. Esta es una inconsistencia de diseño que contradice la naturaleza misma del instrumento.

El segundo es la incompatibilidad del plazo con la condición previa de su exigibilidad. La suscripción del Convenio Derivado presupone la existencia de un proyecto aprobado por el Comité Estructurador y de Seguimiento. El numeral 1 del artículo 18 de la Resolución 1714 de 2025 establece que el proceso se inicia con la presentación del proyecto por el proveedor; el numeral 2 regula la aprobación del proyecto por el Comité. Sin proyecto aprobado, la cadena de pasos que conduce a la suscripción del Convenio Derivado no puede iniciarse. Computar el plazo desde el perfeccionamiento del Convenio Marco, cuando en ese momento ni siquiera existe proyecto aprobado, significa que el plazo corre contra una obligación que aún no es exigible.

Esta incongruencia normativa deja al Ministerio en una posición jurídicamente vulnerable frente a eventuales cuestionamientos sobre el estado de los Convenios Marco vigentes.

El tercero es la ausencia de mecanismos de prórroga. Al igual que el numeral 7 del artículo 16, el numeral 8 del artículo 18 no contempla causales de extensión ni procedimientos administrativos de flexibilización, lo que impide al Ministerio y al proveedor gestionar contingencias legítimas del ciclo de estructuración sin recurrir a la modificación del Convenio Marco, vía que genera observaciones de los órganos de control cuando la iniciativa proviene del Ministerio.

1.3.4. Resultado de la revisión de la política: situación transversal

La revisión integral de la política sectorial ha identificado que el problema no es episódico sino transversal. El Ministerio ha recibido al menos cuatro notificaciones de obligaciones Offset bajo el régimen de la Resolución 1714 de 2025, y ninguna ha alcanzado la fase de suscripción de Convenios Derivados. En al menos un caso el plazo del numeral 8 se cumplió sin que existiera proyecto aprobado por el Comité, porque la suscripción era materialmente imposible en ausencia de ese hito previo. Este patrón confirma que el problema no radica en el comportamiento de los actores del sistema sino en el diseño de los plazos.

2. Las modificaciones y su justificación

2.1. Modificación del numeral 7 del artículo 16 Plazo del Convenio Marco

La modificación mantiene el plazo de seis meses para la suscripción del Convenio Marco e incorpora un mecanismo de prórroga de hasta tres meses adicionales, cuya activación requiere acta motivada del Comité Estructurador y de Seguimiento. El resultado es un plazo máximo de nueve meses, que el equipo técnico considera suficiente para atender las contingencias ordinarias del ciclo de formalización sin comprometer la disciplina temporal del sistema.

La opción de ampliar el plazo original fue considerada y descartada. El equipo estimó que seis meses, con una válvula de prórroga operada por el Comité, es preferible a ampliar el plazo base, porque preserva el carácter de presión sobre el ciclo de formalización y concentra la extensión en supuestos debidamente motivados. No se establecieron causales tasadas para la prórroga del numeral 7, en reconocimiento de que la diversidad de contingencias del ciclo de formalización del Convenio Marco aconseja preservar un margen de discrecionalidad motivada del Comité.

La modificación se limita al párrafo de plazo y prórroga del numeral 7, conservando intacto el procedimiento de formalización regulado en los numerales 1 a 6 del mismo artículo.

2.2. Adición del párrafo 2º al artículo 16 Notificación interna

El párrafo 2º que se adiciona regula el procedimiento de traslado interno de la notificación recibida del Ministerio de Defensa Nacional. Establece que el Viceministerio de Desarrollo Empresarial, como dependencia receptora, debe remitir copia de la notificación a la Secretaría Técnica del Comité Estructurador y de Seguimiento dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción, con copia a la Secretaría General para efectos de trazabilidad documental.

La justificación es de gestión operativa. Sin esta regla, la notificación del Ministerio de Defensa Nacional puede quedar en el Viceministerio sin activar oportunamente la convocatoria del Comité ni la designación del Gerente del Convenio Marco, lo que retrasa el inicio efectivo del ciclo de formalización. Estos son días que descuentan del plazo del numeral 7, pero que no corresponden a ningún avance sustantivo del proceso.

El párrafo también obliga al traslado a la Secretaría General, lo cual responde a la necesidad de trazabilidad documental desde el primer hito del proceso y facilita el seguimiento posterior del estado de cada obligación Offset. El párrafo único existente del artículo 16, referido a la integración del procedimiento al Sistema Integrado de Información del Ministerio, se renumera como párrafo 1º por efecto de esta adición.

2.3. Modificación del numeral 8 del artículo 18 Plazo del Convenio Derivado

La modificación resuelve los tres problemas identificados mediante un rediseño del hito de cómputo y la incorporación de una regla de prórroga.

En cuanto al hito de cómputo, el plazo de seis meses deja de contarse desde el perfeccionamiento del Convenio Marco y pasa a contarse desde la aprobación del proyecto por el Comité Estructurador y de Seguimiento. Este cambio tiene dos consecuencias técnicas relevantes. La primera es que el plazo se activa cuando la condición de exigibilidad de la obligación ya está satisfecha: existe proyecto aprobado y el ciclo de formalización del Convenio Derivado puede iniciarse. La segunda es que la distinción entre el primer Convenio Derivado y los Convenios Derivados subsiguientes deja de ser necesaria, porque cada Convenio Derivado tiene ahora su propio hito de inicio, la aprobación del proyecto respectivo y el agotamiento del plazo de uno no arrastra a los demás. La uniformidad del nuevo plazo es más limpia técnicamente que el esquema diferenciado que se había discutido en las versiones anteriores de la política.

La opción de ampliar el plazo del Convenio Derivado a doce meses fue considerada durante el proceso de revisión. El equipo la descartó porque, con el cambio de hito de cómputo, el periodo cubierto por el plazo se reduce a la fase de formalización propiamente dicha, estudios previos, minuta, revisiones y segunda validación del Comité, que es sustantivamente más corta que el

ciclo completo de estructuración. Seis meses para esa fase son operativamente adecuados, y la regla de prórroga ofrece el colchón necesario para contingencias específicas.

En cuanto a la regla de prórroga, el numeral 8 modificado establece que el plazo podrá extenderse por un término igual al original (seis meses adicionales) en tres supuestos tasados: complejidad técnica o alcance del proyecto, a juicio del Comité; causas ajenas a la voluntad de las partes debidamente acreditadas; y solicitud motivada del proveedor avalada por el Comité. La prórroga consta en acta del Comité y no requiere modificación del Convenio Marco. Este diseño preserva la disciplina temporal del sistema (la prórroga no es automática ni indefinida), distribuye la decisión en el Comité como órgano competente, y evita el problema de la iniciativa ministerial en modificaciones contractuales.

3. Régimen de aplicación temporal y su sustento

La resolución modificatoria aplica de manera inmediata a todos los Convenios Marco vigentes a la fecha de su publicación. Esta decisión responde a la calificación de las normas modificadas como disposiciones de naturaleza procedimental.

El numeral 7 del artículo 16 y el numeral 8 del artículo 18, en sus versiones original y modificada, regulan los plazos dentro de los cuales la Secretaría General del Ministerio suscribe instrumentos administrativos. No crean, modifican ni extinguen derechos subjetivos de las partes del Convenio Marco: no alteran el monto de la obligación Offset, no modifican las áreas de interés, no afectan las cláusulas penales ni las condiciones de los proyectos ya negociados. Son normas de organización administrativa del procedimiento de formalización.

El artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, establece el principio de que las normas de procedimiento son de aplicación general inmediata. El artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 concreta ese principio para las actuaciones administrativas en curso, disponiendo que las nuevas normas procedimentales se aplican a las actuaciones en curso sin afectar situaciones jurídicas consolidadas ni derechos adquiridos bajo el régimen anterior.

Para los Convenios Derivados en particular, la aplicación inmediata no puede interpretarse como retroactividad que sane incumplimientos consolidados, por una razón de fondo que el presente instrumento reconoce en sus considerandos: cuando el plazo del numeral 8 se agotó sin suscripción del Convenio Derivado en alguno de los casos activos del sistema, ese agotamiento no configura un incumplimiento contractual consolidado porque la suscripción era materialmente imposible en ausencia de proyecto aprobado por el Comité. La condición previa de exigibilidad no se había cumplido. Lo que la modificación hace, entonces, no es sanar un incumplimiento sino

reordenar el hito desde el cual el plazo comienza a correr, que es justamente la fecha en que esa condición previa se satisface.

La aplicación a los Convenios Marco vigentes, en lugar de restringirla a los instrumentos futuros, fue la alternativa preferida sobre las demás opciones evaluadas durante el proceso de revisión, que incluyeron la aplicación prospectiva pura y la aplicación caso por caso con autorización del Comité. La opción prospectiva pura fue descartada porque habría dejado sin herramientas de gestión a todos los Convenios Marco en curso, que son los únicos que existen hoy bajo la Resolución 1714 de 2025 y para los que la modificación tiene utilidad inmediata. La opción caso por caso fue descartada porque introduce discrecionalidad administrativa sin criterios claros de diferenciación entre Convenios Marco en situación operativa análoga, lo que genera riesgo de impugnación. La aplicación general inmediata, con la salvaguarda expresa de no afectar situaciones jurídicas consolidadas, es la opción que mejor combina eficacia operativa y solidez jurídica.

4. Consistencia con los principios rectores de la Resolución 1714 de 2025

El artículo 4 de la Resolución 1714 de 2025 establece que la política de Acuerdos de Compensación Industrial se rige por los principios de transparencia, eficiencia, sostenibilidad, innovación y pertinencia tecnológica.

La modificación del numeral 7 del artículo 16 y del numeral 8 del artículo 18 responde directamente al principio de eficiencia. Plazos que no están ajustados al ciclo operativo real del sistema no generan disciplina temporal efectiva; generan vencimientos administrativos que no corresponden a ningún incumplimiento sustantivo y que colocan al Ministerio en una posición de vulnerabilidad innecesaria. Los plazos modificados, sumados a los mecanismos de prórroga que se incorporan, están diseñados para que el sistema opere con la agilidad que la política requiere sin sacrificar la presión sobre el cumplimiento oportuno de los compromisos de compensación.

La adición del párrafo 2º del artículo 16 responde al principio de transparencia y al principio de eficiencia: la trazabilidad desde el primer hito del proceso y la activación oportuna de las dependencias competentes son condiciones de la gestión transparente y eficiente de la política sectorial.

La modificación es también coherente con la naturaleza de los Convenios Marco y Derivados definida en el artículo 5 de la Resolución 1714 de 2025, que los caracteriza como convenios bilaterales en virtud de los cuales el proveedor se obliga a ejecutar proyectos de compensación conforme a la resolución. Esa ejecución requiere un ciclo de estructuración de proyectos cuyo

tiempo mínimo no puede ser artificialmente comprimido por plazos normativos que no lo contemplan.

5. Alcance de la Modificación

La memoria deja constancia expresa de los límites del instrumento, porque esos límites fueron decisiones deliberadas del equipo.

El procedimiento de formalización del Convenio Marco (numerales 1 a 6 del artículo 16) y el procedimiento de formalización del Convenio Derivado (numerales 1 a 7 y 9 del artículo 18) no se modifican. El instrumento no toca las condiciones de presentación y evaluación de proyectos, las cláusulas mínimas de los Convenios Marco y Derivados, el régimen de selección de beneficiarios, los mecanismos de acreditación, la estructura del Comité Estructurador y de Seguimiento, ni las multas y cláusulas penales aplicables en caso de incumplimiento. Todos estos elementos siguen regulados por la Resolución 1714 de 2025 en su versión vigente.

Esta delimitación es intencional. La resolución modificatoria es un instrumento de corrección focalizada sobre un problema específico y urgente. Los demás ajustes que el ejercicio de revisión integral de la política ha identificado como oportunidades de mejora incluyendo el rediseño del Banco de Proyectos Offset, la arquitectura del Manual Operativo, la estructura de los multiplicadores, los procedimientos de liquidación y acreditación, y los mecanismos de gobernanza del Comité están siendo trabajados en el marco de un ejercicio normativo de mayor alcance y serán objeto de una resolución sustitutiva.

6. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La resolución modifica los artículos 16 y 18 de la Resolución 1714 de 2025 y su aplicabilidad se encuentra dentro del mismo marco normativo de dicha resolución.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para la expedición de la presente resolución se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Política, que atribuye a los ministros la función de formular y adoptar políticas sectoriales, así como en el numeral 6 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, que confiere a los ministerios la facultad de expedir actos administrativos dentro de su órbita de competencia. Igualmente, el artículo 1.1.2.1. del Decreto 1074 de 2015 establece el marco normativo aplicable a los sectores administrativos.

| | | |
|---|--------------------------------------|----------------------|
|  | FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA | Código: GJ-FM-007 |
| | | Versión: 06 |
| | | Vigencia: 30/10/2020 |

De manera principal, el artículo 257 de la Ley 2294 de 2023, junto con el Decreto No.1001 del 18 de septiembre de 2025, que asigna al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo un rol central en la implementación de los mecanismos Offset, habilitándolo para regular mediante resolución aspectos operativos y sectoriales de esta política.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 257 de la Ley 2294 de 2023 y la Resolución 1714 de 2025 se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Modifica los artículos 16 y 18 de la Resolución 1714 de 2025

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

No existe jurisprudencia con impacto relevante o directo en el proyecto de Decreto.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se identificaron circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO

N/A

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

La expedición del decreto no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N/A

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

x

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

N/A

| | | |
|---|--------------------------------------|----------------------|
|  | FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA | Código: GJ-FM-007 |
| | | Versión: 06 |
| | | Vigencia: 30/10/2020 |

| | |
|--|-----|
| <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i> | |
| Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i> | x |
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i> | N/A |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i> | N/A |
| Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i> | N/A |

Aprobó:

Monica Fernanda Yajaira Leonel Martinez
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Lenin Alfonso Vizcaino Sierra
Viceministro de Desarrollo Empresarial
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo