

## **INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE**

### **PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO - FONTUR VIGENCIA 2022**

**CGR- CDSCYDR - No. 021  
Junio de 2023**

Vicecontralor  
En funciones de Contralor General

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegada para el Sector  
Comercio y Desarrollo Regional

Sigifredo López Tobón

Director de Vigilancia Fiscal – DVF

Luis Gabriel Vásquez López

Directora de Estudios Sectoriales - DES

Martha Cecilia Pizza Lozada

Coordinador de Gestión  
- Supervisor -

Jaime Humberto Sanabria Brausin

Líder de Auditoría (E) - Auditora

Claudia Patricia Castiblanco Martínez

Equipo Auditor

Claudia Patricia Castiblanco Martínez  
Luz Jeanneth Ayala Martínez  
Adán Peña Gamboa  
Jorge Ignacio Silva Alvarez  
Andrés Felipe Oñoro Barrios

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>1. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS. ....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2022.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....</b>	<b>15</b>
<b>1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....</b>	<b>17</b>
<b>1.7. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>18</b>
<b>1.8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD, GESTIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA Y PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE AUDITORÍA PARA EL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>19</b>
<b>1.8.1. Atención de denuncias ciudadanas.....</b>	<b>19</b>
<b>1.8.2. Recursos para participación ciudadana, población en situación de discapacidad.....</b>	<b>20</b>
<b>1.8.3. Recursos para la gestión eficiente de energía de conformidad al memorando 2022IE0133943 del 09/12/2022.....</b>	<b>20</b>
<b>1.8.4. Resultado de la aplicación de herramientas definidas a nivel institucional en el procedimiento especializado de auditoría para el principio de valoración de costos ambientales.....</b>	<b>21</b>
<b>1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS .....</b>	<b>21</b>
<b>1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>22</b>
<b>2. RELACIÓN DE HALLAZGOS .....</b>	<b>23</b>
<b>ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS FONTUR.....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO 2. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS- INCIDENCIAS.....</b>	<b>234</b>

816111-

Doctor

**ÁLVARO EDGAR BALCÁZAR ACERO**

Gerente General

Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo

Bogotá. D.C.

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, practicó Auditoría a los Estados Financieros del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - FONTUR, (en adelante FONTUR), por la vigencia 2022, los cuales comprenden: el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, y sus respectivas notas; que han sido preparados conforme al Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Así mismo, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución de ingresos y gastos de la vigencia 2022.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de general aceptación; de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

La auditoría se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y, en su caso, con las orientaciones suplementarias facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI. Adicionalmente, se aplicaron la Guía de Principios, fundamentos y aspectos generales para las

auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera contenidas en la Resolución Reglamentaria Orgánica N°0012 de 2017.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre los importes y la información reconocida y revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2022, presentados por la Representante Legal de FONTUR a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Rendición de la Cuenta e Informes - SIRECI -, se tuvo en cuenta la importancia del registro de información y soportes que reportan los registros en los Sistemas, sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión contable y presupuestal, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Contable y Financiero y la efectividad de las acciones emprendidas por FONTUR para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el desarrollo normal de la Auditoría Financiera, una de las solicitudes iniciales del Equipo Auditor, fueron las bases de datos de contratación, clasificadas por diferentes criterios. La realización de validaciones a dichas bases, así como las entrevistas y pruebas de recorrido efectuadas, permitieron constatar que la información registrada en los archivos no era consistente, toda vez que se evidenciaron, entre otros aspectos:

- a. Registros no incluidos en la base de datos,
- b. Grado de avance financiero y físico de proyectos que no correspondía con el avance real a la fecha de corte.
- c. Inconsistencias en la información presupuestal de los proyectos.

Lo que conllevó a reiteraciones de información y, por ende, cambios en las bases de datos insumo para la selección de las muestras de auditoría.

Por lo anterior, si posteriormente a la liberación de este informe de auditoría, se detectan riesgos o hechos de la vigencia auditada que llegaren a afectar la opinión aquí emitida, la CGR tiene la facultad legal para abordar su evaluación y establecer

si produce efectos en la opinión expresada, sin que ello implique responsabilidad de los servidores públicos que produjeron los resultados consignados en este informe, puesto que realizaron el ejercicio auditor con el profesionalismo y rigor técnico.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras, debida a fraude o error.

Se definió el alcance atendiendo los riesgos en los procesos, la materialidad y representatividad de los saldos en las cuentas seleccionadas, a través de la aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento, realizando verificación selectiva de los documentos y registros contables.

En la evaluación del riesgo, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

La auditoría también incluyó, la evaluación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la Dirección, así como de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

## INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República – CGR en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2022, realizó auditoría financiera al Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, por la vigencia 2022, y tiene como objetivo general: *“Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, presupuesto ejecutado y el fenecimiento de la cuenta fiscal de la vigencia 2022”* de igual forma se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Expresar una opinión, sobre si los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2022 presentan razonablemente la situación financiera.
- Evaluar la ejecución presupuestal y emitir opinión sobre la misma, con corte al 31 de diciembre de 2022.
- Evaluar el Control Interno Financiero y expresar un concepto.
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada a 31 de diciembre de 2022, así mismo, emitir un concepto sobre el informe anual consolidado rendido por el sujeto de control a través de SIRECI.

- Sobre el Plan de Mejoramiento, efectuar seguimiento a las acciones desarrolladas por el sujeto de control a 31 de diciembre de 2022, para contrarrestar las causas de los hallazgos de origen financiero y presupuestal establecidos por la CGR, con el fin de establecer su efectividad.
- Aplicar las herramientas definidas a nivel institucional en el procedimiento especializado de auditoría para el principio de valoración de costos ambientales.
- Evaluar la Gestión eficiente de energía de conformidad al Memorando 2022IE0133943 del 09/12/2022.
- Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar.

### **Sustento Jurídico:**

En desarrollo de su objeto social la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – Fiducoldex, constituyó con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante contrato No. 137 celebrado el 28 de agosto de 2013, el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo, con el objeto de que sea administrado por la Fiduciaria, con el fin de que ésta, en su calidad de vocera, recaude, administre y ejecute todos los recursos que pertenecen al Patrimonio Autónomo FONTUR y administre los bienes inmuebles que legalmente le sean encargados al Fondo, conforme a las normas que regulan dichos recursos y bienes.

El contrato tendrá una duración de cinco años, a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, lo cual quiere decir hasta agosto de 2018. Con Otrosí 26 - diciembre 20 de 2018 del contrato de fiducia 137-2013, las partes decidieron prorrogar hasta el 28 de febrero de 2021 la duración de que trata el Artículo Vigésimo Sexto del Contrato de Fiducia.

El día 23 de febrero de 2021 el Ministerio y la Fiduciaria firmaron el otrosí 32, con el cual se prorrogó el plazo del Contrato de Fiducia Mercantil N°137 de 2013, por nueve meses o hasta agotar los recursos de los contratos Nos. 88 y 89 de 2007, por lo que el nuevo plazo quedó hasta el 01 de diciembre de 2021. En su momento, se estableció que este plazo podría ser prorrogado, por mutuo acuerdo de las partes, previo concepto del supervisor del contrato y del Comité Directivo del Fondo.

Según Otrosí 35 del 2 de noviembre de 2021 se prorroga el plazo de ejecución del Contrato de Fiducia Mercantil N°137 de 2013, hasta el 30 de abril de 2022 y mediante el otrosí N°37 del 28 de abril de 2022, se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2022,

finalmente con el Otrosí N°38 al contrato de fiducia mercantil, del 30 de septiembre de 2022, se prorrogó el plazo hasta el 28 de febrero de 2023.

## **Políticas Contables y Presupuestales**

La contabilidad de FONTUR, se rige por el Marco Normativo para Entidades de Gobierno que fue incorporado al Régimen de Contabilidad Pública, mediante la Resolución 533 de 2015 y demás normas que la modifican, el cual establece los conceptos que se deben observar en la preparación y presentación de información financiera de propósito general para las Entidades de Gobierno, y las normas que la modifiquen.

Los Estados Financieros presentados por la entidad comprenden la información comparativa del Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2022 y 31 de diciembre de 2021, de igual forma los Estados de Resultados, de Cambios en el Patrimonio y Flujo de Efectivo, de tal manera que se obtenga evidencia suficiente que soporte la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros 2022, de conformidad con las normas para: Reconocimiento, clasificación, medición inicial, medición posterior, revelación y presentación de los hechos económicos de Entidades de Gobierno y las notas y revelaciones a los estados financieros.

De acuerdo con la implementación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, también se aplican las siguientes normas:

- Resolución 620 de 2015, por la cual se incorpora el catálogo general de cuentas.
- Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública el procedimiento para la evaluación del control interno contable.
- Resolución 468 de 2016 Modifica el catálogo general de Cuentas (R 620 de 2015)
- Resolución 525 de 2016, por la cual se establece el proceso contable y el sistema documental Contable.
- Resolución 116 de 2017, por medio de la cual se establece el procedimiento contable, procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias y se modifica el marco normativo.
- Resolución 484 de 2017, por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento,



Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 4° de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones.

- Resolución 006 de 2017. Por la cual se establece el Procedimiento contable para registro de las operaciones interinstitucionales y se modifica el Catálogo de cuentas.
- Resolución 239 de 2017. Por medio de la cual se corrige código de dos subcuentas del catálogo de cuentas 2017 y 2018.
- Resolución 456 de 2017. Por medio de la cual se modifica el referente teórico y metodológico de la regulación contable pública del artículo 1 de la R 628 de 2015.
- Carta Circular 003 de 2018 Aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y Evaluación del Control Interno Contable.
- Resolución número 211 de 2021. Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

FONTUR carece de políticas contables propias, el Manual que suministraron al Equipo Auditor, corresponde a las establecidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo versión 9.1.

### **Marco Normativo que rige el Presupuesto de la Entidad**

La elaboración del Presupuesto de FONTUR está enmarcada en las prescripciones contenidas en:

- Ley 300 de 1996, por la cual se expide la Ley general de turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1101 de 2006, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
- Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 el 28 de agosto de 2013 y sus otrosíes.
- Circular N. 17 del 25/04/2020 MINCIT (Roles y procedimientos para el trámite de proyectos a ser aprobados con recursos que conforman el Fondo Nacional de Turismo de acuerdo con lo establecido en la ley 1558 de 2012),

- Manual de presupuesto de FONTUR.
- Ley 2068 de 2020 y demás normas concordantes.

### **Marco Normativo que rige la Contratación**

- El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 creó el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo.
- Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 en su artículo 40 estableció al Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, el cual se ceñiría a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estableciendo a partir de esa fecha que su régimen de contratación es de carácter privado, es decir que se rige por el Código Civil, Código de Comercio y su Manual de Contratación.

### **Normatividad en Materia Ambiental**

- Constitucional Política de Colombia, Art. 79 “Derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano”
- Constitucional Política de Colombia, Art. 80 “Obligación del Estado de garantizar un uso y acceso a los bienes y servicios ambientales que garantice su renovación y cuidado en el marco de un desarrollo económico de la Nación”.
- Constitución Política de Colombia Artículo 267. “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.
- Ley 99 de 1993 “Principios ambientales como rectores de la gestión ambiental del país, destacan, principio de precaución y principio de responsabilidad. Asimismo, se establecen instrumentos básicos para la toma de decisiones como lo son los Estudios de Impacto Ambiental; y, de la obligatoriedad de los sujetos de control a considerar los costos ambientales dentro de su gestión. Se consolida un estándar ambiental que debe ser cumplido a cabalidad por todos los sujetos de control de la Contraloría General de la República, lo anterior en fundamento principalmente al ordenamiento ambiental que se irradia desde la Constitución Política de Colombia”.

- Sentencia C 259 de 2016 la Corte Constitucional, puntualiza los deberes del Estado respecto al ambiente, agrupándolos en cuatro categorías, a saber: la prevención, la mitigación, la indemnización o reparación y la punición, calidades estas que deben irradiar directamente en la Política Pública Ambiental del país
- Sentencia C 379 de 1993, la Corte Constitucional fija los estándares de la gestión ambiental en el país.
- Decreto 405 de 2020, Art. 4. “Por medio del cual se modifica la estructura de la CRG y se crea la Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales”
- Memorando CGR 2022IE0133943 mediante el cual se ordena la inclusión de línea de auditoría gestión eficiente de energía PVCF2023. “Las obligaciones en materia de gestión eficiente de energía para edificios pertenecientes a las administraciones públicas, están contenidas en el art. 292 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), que modifica el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014”.

## Hechos Relevantes

Se identifican, como aspectos relevantes en la presente auditoría:

- a) Desde la suscripción del Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, se evidencian recursos pendientes por comprometer y ejecutar, que al cierre de la vigencia 2022, ascendían a \$447.636.750.780. Estos recursos, al quedar disponibles indefinidamente en el tiempo, generan falta de oportunidad, eficacia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas, debilidades en la administración para la eficiente ejecución de los recursos públicos y, por ende, que no se atienda de forma oportuna y eficaz la gestión, en procura de generar potenciales beneficiarios derivados de los proyectos del sector turístico en general, y afecta el cumplimiento de la política pública del sector turismo, orientada al apoyo a de la infraestructura turística, la competitividad, promoción y fortalecimiento del turismo en el país.
- b) De acuerdo a la documentación revisada, las entidades públicas interesadas realizan los estudios y diseños de los diferentes proyectos los cuales son radicados ante FONTUR, quien da la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal, entendiendo este proceso, dentro de la etapa precontractual, como la fase de planeación para iniciar el proceso de contratación y posteriormente la ejecución de la obra.

Lo evidenciado en el proceso auditor, es que este proceso se constituye en una lista de chequeo y la planeación no se puede limitar a la recepción de una serie de documentos, es decir, los entregables del contrato, sino que su efectividad exige acciones concretas, como la revisión minuciosa de la información recibida en dichos entregables, con el objetivo de verificar que la información entregada corresponda con certeza a la viabilidad técnica del proyecto. Esto se traduce en contratos suspendidos por fallas en los estudios y diseños.

En consecuencia, el deber ser de la planeación de todo contrato que comporte la construcción de obras con recursos públicos, consiste en abordar integralmente la configuración real de esas necesidades específicas, con la realización de los estudios, diseños, planos, disposición de los terrenos y demás medios, completos, suficientes, ecuánimes, oportunos, veraces, responsables y en grado de alta factibilidad de modo que desde el origen se asegure que el contrato en condiciones normales, ordinarias y previsibles es viable y ejecutable.

- c) Como parte del ejercicio auditor, se identificó el riesgo de: *favorecimiento por adjudicación de contratos a terceros que tenían vínculos previos con el funcionario que adjudica*, derivado de la existencia de conflictos de interés en la adjudicación de contratos, por parte de un directivo de FONTUR, que para la época de los hechos ejercía el cargo de Directora de Competitividad, la cual fue desvinculada de su cargo, toda vez que FONTUR fue informada de la existencia de una relación previa entre el representante legal del contratista y está funcionaria.

Si bien es cierto, en el desarrollo de la auditoría no se identificó la materialización del riesgo en la muestra de los pagos de los contratos de la línea de competitividad, se cataloga como un hecho relevante a considerar.

## 1. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS.

En opinión de la CGR, por la materialidad de los hechos descritos en los hallazgos establecidos, la opinión es **NEGATIVA**.

## 1.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.

A través del ejercicio auditor adelantado a los Estados Financieros del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo, con corte a 31 de diciembre de 2022, se evidenciaron incorrecciones cuantitativas y cualitativas, de la cual, las más representativas y que conllevan a la opinión es:

- La cuenta 1951 – Propiedades de Inversión, a 31 de diciembre de 2022, fue sobreestimada en \$61.039.785.523 y por contrapartida, la cuenta 3105 – Capital Fiscal; debido a que el Lote la Esperanza – Pozos Colorados se encuentra reconocido en esta cuenta, pese a que desde el momento que FONTUR recibió esta propiedad el 11 de mayo de 2016, no ha tenido control del mismo y, por ende, el lote no ha sido utilizado en temas de aprovechamiento turístico por parte del Patrimonio, dado que este inmueble es objeto de usufructo, control y riesgos por parte de una filial de Ecopetrol desde 1964.

Dadas las condiciones del terreno, más allá de los aspectos legales, como es el caso de la titularidad, en observancia del principio contable de esencia sobre la forma; el control, uso y riesgos del lote están en ECOPETROL y no en FONTUR.

- La cuenta 2701 – Litigios y demandas fue sobrestimada por \$4.266,072.066, debido a que los procesos judiciales registrados en esta cuenta fueron calificados con probabilidad alta de pérdida y por ende, fueron provisionados.

Analizada una muestra de estos procesos, se concluye que no se evidencian elementos que sustenten la calificación alta, debido a fallos favorables precedentes de procesos laborales originados en similares circunstancias y no existen sentencias desfavorables en primera instancia, es decir que, a criterio de la comisión de auditoría, no se evidencia justificación para la realización de esta estimación contable.

- La cuenta 1926 – derechos en fideicomiso, fue subestimada en cuantía de \$2.384,080.874, debido a que el saldo a 31 de diciembre de 2022, de la cuenta es de \$62.630.583.470, que corresponde al saldo al 30 de septiembre de 2022, según lo indicado por la Gerencia de Contabilidad de FIDUCOLDEX S.A., como administradora del PA FONTUR, a la fecha del cierre, el certificado patrimonial de la Fiduciaria Bogotá, por la participación de FONTUR en la

construcción y operación del Centro Internacional de Convenciones de Bogotá, con el cual contaba era a septiembre de 2022, por tanto, la comisión de auditoría procedió a solicitar la valoración de los derechos en fideicomisos, reportada por Fiduciaria Bogotá S.A., a la fecha de cierre.

Teniendo en cuenta que la participación certificada por la Fiduciaria Bogotá, según documento expedido el 18 de enero de 2023, a 31 de diciembre de 2022 era \$65.427.813.360, se generó la subestimación citada.

- El Patrimonio Autónomo no deterioró la cartera asociada al convenio FNTB 069 de 2016 - Sociedad Compañía Hotel del Prado S.A que, según certificación expedida por la Gerente Contable de la Fiducoldex, a 31 de diciembre de 2022 ascendía a \$5.812.015.796.

## 1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles presentó como resultado una calificación de 2,3 correspondiente al concepto “ineficiente”

Imagen 1. Calificación del Sistema Control Interno Financiero

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	ALTO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	2,14
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	ALTO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)		2	PARCIALMENTE ADECUADO		
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE			2,3	0,20	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO			INEFICIENTE		

Fuente: Formato 14 GAF Matriz de Riesgos y Controles

Lo anterior teniendo en cuenta que se materializaron riesgos asociados a:

- Sobrestimación de saldos contables como es el caso de las propiedades de inversión y la provisión por concepto de litigios y demandas.
- Presentar Estados Financieros que no revelan la totalidad de la información, como es el caso de la revelación de obras inconclusas.
- Incumplimiento del propósito institucional de FONTUR debido a deficiencias en la planeación de los proyectos, lo que conlleva a que su ejecución se extienda a varias vigencias y posible materialización de riesgos asociados al tema obras inconclusas.

- Baja ejecución del presupuesto de inversión debido a disminución de aprobación de proyectos.
- Falencias en la planeación, programación y ejecución del presupuesto, lo cual se materializa en debilidades de gestión.
- Los plazos establecidos en el manual de contratación de FONTUR, en lo referente a liquidación contractual, son optativos y no exigibles en un término fijo, lo que conlleva a negocios jurídicos pendientes de liquidación desde el año 2013 y la definición de derechos y obligaciones para efecto de la liberación de recursos asignados.

### 1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2022.

En opinión de la CGR y por lo expresado en el siguiente párrafo, la opinión sobre la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2022 es **“NO RAZONABLE”**, con fundamento en el modelo de evaluación implementado por la CGR.

### 1.4. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La opinión presupuestal se fundamenta en:

- **Ejecución Presupuesto Egresos** A 31 de diciembre de 2022 se reporta presupuesto de egresos por un total de \$279.295.532.560, se registran compromisos por \$146.224.686.769, es decir el 52%, de los cuales, se suscriben contratos por \$112.057.144.593, que representan el 40% del total del presupuesto aprobado, con una ejecución por causación del 51% con \$57.165.726.927, quedando recursos sin comprometer por \$133.070.845.790, es decir, el 48% del presupuesto apropiado, evidenciando falencias de ejecución de los recursos puestos a disposición del Patrimonio Autónomo para la vigencia 2022, situación que afecta el cumplimiento de la política pública para apoyo a la infraestructura turística, la competitividad, promoción y fortalecimiento del turismo en el país, situación reiterativa de vigencias anteriores, y observada por el Ente de Control<sup>1</sup>, sin que se evidencie oportunidad, eficiencia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas.
- **Recursos por Ejecutar de Vigencias anteriores a 2022:** A 31 de diciembre de 2022, se evidenció la permanencia de recursos sin comprometer y ejecutar, por \$447.636.750.780, incrementándose durante 2022, en \$57.761.328.032

---

<sup>1</sup> Informe CGR- CDSCEDR – No. 002. Junio de 2022



respecto de la vigencia 2021, cuando ascendieron a \$389.875.422.748. Dichos saldos representan el 22% del total de los recursos apropiados durante las últimas nueve (9) vigencias y que ascendieron a \$2.054.524.962.578.

Para la muestra de proyectos-convenios por \$128.303.303.444.545, se reportan saldos por concepto de recursos sin ejecutar desde la vigencia 2013, por un valor de \$53.909.750.554, que representan cerca del 42% de los recursos comprometidos incluidos en la muestra seleccionada.

- **Plan de Beneficios Empleados de Fontur - Bonificación Anual No Salarial de Mera Liberalidad.** El Patrimonio PA FONTUR cuenta con un Plan de Beneficios para los empleados desde la vigencia 2016, que incluye beneficios tales como préstamos especiales para vivienda, vehículo y educación, auxilio de medicina prepagada, reconocimiento anual de una bonificación no salarial de “mera liberalidad”, entre otros, y que de acuerdo con certificación expedida por el Patrimonio Autónomo, para las vigencias desde 2018 hasta 2022, e incluso hasta marzo de 2023, se han efectuado pagos por \$2.396.900.268, bajo el concepto de Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo para los empleados de FONTUR.
- Se reconocieron pagos por concepto vivienda, educación, vehículo y auxilio medicina prepagada, por la suma de \$1.824.611.268 y por bonificación no salarial, el valor de \$572.289.000. Beneficios que, al ser reconocidos a los empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, con recursos públicos, evidencia presunta inobservancia lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia<sup>2</sup>, así como de lo pactado contractualmente mediante el artículo trigésimo séptimo: inexistencia de relación laboral<sup>3</sup>, contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, constituyéndose en un presunto detrimento patrimonial, por los valores pagados.

---

<sup>2</sup> En concordancia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes; Art. 273 . “*Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar, por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*”

<sup>3</sup> “*El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio.*”



- **Obra Inconclusa Parque Ecoturístico E-Colosó:** Proyecto considerado como una obra inconclusa por parte de FONTUR de acuerdo a los criterios establecidos en la ley 2020 del 2020, se determina indebida planeación, la obra suspendida que no podrá ser terminada. Se presenta un presunto detrimento patrimonial por los valores pagados a los contratistas de obra en cuantía de \$3.670.510.868 y los valores pagados a la interventoría por \$278.447.029, para un valor total de \$3.948.957.897, se evidencia una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna.
- **Ejecución construcción del recinto de módulos de venta y comercialización de productos gastronómicos, artesanales y experienciales del municipio de Montenegro y municipio de Quimbaya.** Se identificaron dos hallazgos con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$367.177.337 y \$1.602.482.427, respectivamente, que tienen origen en falencias en la fase de planeación de los proyectos, y específicamente en catalogar como viables proyectos por parte de FONTUR, que presentaban fallas en estudios y diseños.
- **Señalización Turística en el Distrito de Cartagena.** Se determina un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal por \$83.198.750, valor que corresponde a la suma de \$50.460.000 por concepto de las señales turísticas facturadas y pagadas al contratista las cuales no fueron recibidas ni instaladas y, pagos por \$32.738.750 que se le han hecho a la interventoría del contrato principal, por concepto de las adicciones hechas al contrato FNT - 280 de 2015.

## 1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

De acuerdo con los hallazgos detectados que fundamentan la opinión **Negativa** a los Estados Financieros y el concepto “**No Razonable**” sobre la ejecución del presupuesto, la cuenta de FONTUR, vigencia 2022, **NO SE FENECE**.

**Imagen 2. Fenecimiento de la Cuenta**

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL			
	RAZONABLE	CON SALVEDADES	NO RAZONABLE	ABSTENCION
SIN SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
CON SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
NEGATIVA	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE
ABSTENCION	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

**NO FENECE**

Fuente: Formato 25 Resumen de Diferencias - GAF

## 1.7. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se realizó el seguimiento al cumplimiento de las acciones y actividades propuestas, así como a la efectividad de las mismas, para los hallazgos de carácter contable, presupuestal y contractual, con fecha de corte diciembre 31 de 2022 del Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría a través del SIRECI y con base en el oficio CRFNT - 005 – 2023 del 24 de enero de 2023, *Informe al 31 de diciembre de 2022 - P.A. FONTUR numeral 2 Circular 005 del 11 de marzo de 2019:*

*(...) 1. Suscripción de planes de mejoramiento durante el segundo semestre de 2022:*

*A continuación se relacionan los planes de mejora suscritos durante el segundo semestre de 2022:*

Auditoría	No de Planes de mejora suscritos	Fecha de suscripción
Actuación especial providencia	9	2022/09/05

*2. Actividades de Mejora Terminadas: De acuerdo con el criterio de Auditoría Interna y con base en los soportes suministrados por los responsables de su ejecución, durante el segundo semestre de 2022 fueron cumplidas y validadas veinte y siete (27) acciones de mejora las cuales consideramos fueron efectivas, tal como se detalla en el archivo de Excel "PLANES DE MEJORA CUMPLIDOS 2H 2022. (...)" (Sic).*

Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento, sino que evalúa la efectividad de las acciones y actividades emprendidas por la Entidad para eliminar la causa de las incorrecciones detectadas.

El Plan de Mejoramiento presentado por FONTUR con corte a 31 de diciembre de 2022, en el aplicativo SIRECI - Rendición de la Cuenta, reporta dieciséis (16) hallazgos y dieciséis (16) acciones de mejora; que tienen como fecha de vencimiento la vigencia 2023; no obstante, se realizó seguimiento a aquellas situaciones que se consideran críticas para el funcionamiento del Patrimonio como la Ejecución presupuestal y el avance de los proyectos.

Se encuentran acciones de mejoramiento cuya implementación se da posterior al cierre de la vigencia 2022; adicionalmente, se aporta documento con *"Reformulación del plan de mejoramiento derivado del a Auditoría Financiera 2021"*, mediante Memorando GPP-43624-023 el 17 de enero de 2023, postergando acciones cuyo vencimiento era en la vigencia 2022.

Es así, que la generalidad de las acciones de mejoramiento propuestas, no aplicaron para la vigencia en análisis, las mismas se están implementando para 2023, resultados e impactos que serán evaluados cuando corresponda.

Para la vigencia 2022, se reiteran falencias en la programación y ejecución de recursos a través de programas y proyectos, desde las fases de planeación y programación presupuestal y estructuración de los proyectos, reflejado en los porcentajes alcanzados en compromisos, contratación y facturación, seguimiento, supervisión y monitoreo, generándose saldos por recursos puestos a disposición del Patrimonio Autónomo<sup>4</sup>, los cuales quedan disponibles indefinidamente en el tiempo; se reflejan deficiencias en la administración de los recursos, impactando en los resultados de la gestión misional, situación que afecta el cumplimiento de la política pública para el sector turismo con recursos públicos orientados a apoyo a la infraestructura turística, la competitividad, promoción y fortalecimiento del turismo en el país.

Se evidencian falencias de oportunidad, eficacia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas, afectando la administración para la eficiente ejecución de los recursos públicos.

## **1.8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD, GESTIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA Y PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE AUDITORÍA PARA EL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES**

### **1.8.1. Atención de denuncias ciudadanas.**

Se allegó al equipo auditor una (1) denuncia mediante correo electrónico del 25 de enero de 2023, codificada como SIPAR No. 2022-239432-80704-D, relacionada con el contrato “*Construcción del parque ecoturístico E-Colosó, municipio de Colosó en el departamento de Sucre*”.

Con respecto a esta denuncia, el equipo auditor configuró el hallazgo No. 17, administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por \$3.948.957.897.

---

<sup>4</sup> Observada por el Ente de Control Informe CGR- CDSCEDR – No. 002. Junio de 2022

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

### **1.8.2. Recursos para participación ciudadana, población en situación de discapacidad.**

FONTUR informa<sup>5</sup> que para la vigencia en análisis 2022, no se destinaron recursos específicamente para la política pública de las personas en condición de discapacidad y para la implementación y ejecución de la política de participación ciudadana.

*“(…) No obstante, en las instalaciones en donde se encuentra ubicado el personal misional del P.A. FONTUR, tienen instalados en el ingreso de cada piso los planos de evacuación con lenguaje braille dirigido a personas con discapacidad visual como parte de la materia de emergencia y evacuación, además de lo relacionado con la página WEB Resolución 1519 de 2020 “publicación y divulgación de la información, accesibilidad, web, datos abiertos, seguridad y formularios electrónicos para PQRS”, entre otros.*

Indica, que tomó como marco de referencia lo establecido en la Resolución 1519 de 2020 y demás normas concordantes, para lo relacionado con la divulgación de información en la página Web, entre otros.

### **1.8.3. Recursos para la gestión eficiente de energía de conformidad al memorando 2022IE0133943 del 09/12/2022.**

FONTUR manifiesta que no cuenta con edificaciones propias, entre 2020 y 2021 compartió instalaciones y, por lo tanto, pago de servicios con otro Patrimonio, tiene calidad de arrendatario, por lo que no le es aplicable esta normatividad. No obstante, se informa que, desde la Dirección administrativa de Fiducoldex como vocera del Patrimonio, realiza registro de los consumos de energía de las instalaciones en las que se encuentra funcionando el mismo.

*“(…) 1. De la información allegada por las vigencias 2020, 2021 y 2022 se evidencian incrementos del consumo de energía, de una vigencia a otra, del orden del 200%, sin embargo, teniendo en cuenta la situación de Emergencia Sanitaria que se presentó a nivel mundial, y que la virtualidad ocasiono que no se hiciera uso de las instalaciones destinadas para el desarrollo de funciones laborales, las estadísticas comparativas durante estos periodos no ofrecen mayor certeza de los ahorros que pudieran generarse, en atención al consumo y aplicación de buenas prácticas. No obstante, se podría realizar el ejercicio comparando comportamientos con la vigencia 2019 y anteriores. Ahora, si el Fondo inicio*

---

<sup>5</sup> Comunicación SG-44254-2023 del 8 de febrero de 2023

*uso de las instalaciones a partir del 2020, esto dificulta aún más la evaluación para emitir concepto alguno. (...)*”

En atención a lo manifestado por la administración, durante las vigencias reportadas, se relacionan una serie de prácticas orientadas al ahorro del consumo de energía, sin que se mencione los recursos destinados para ello,

#### **1.8.4. Resultado de la aplicación de herramientas definidas a nivel institucional en el procedimiento especializado de auditoría para el principio de valoración de costos ambientales**

En aplicación de la *Herramienta Definida a Nivel Institucional del Procedimiento Especializado de Auditoría para evaluar el Principio de Valoración de Costos Ambientales*- Herramientas PE-PVCA V.2, en el cuerpo del presente informe, se registran dos (2) hallazgos administrativos con incidencias disciplinarias, que reportan afectaciones del componente ambiental.

De otra parte, según los reportes de SIRECI, para la vigencia 2022, se indica que *“Durante la vigencia 2022 el Patrimonio Autónomo FONTUR, no incurrió en compromisos presupuestales para el desarrollo de Actividades Ambientales” (sic)*, información ratificada mediante oficio SG-44254-2023 del 8 de febrero de 2023:

*“(...) el presupuesto de la vigencia 2022 no contine un presupuesto específico para ejecutar proyectos asociados al manejo del medio ambiente; sin embargo, algunos proyectos desarrollados pueden presentar actividades o ítems que impacten aspectos ambientales. (...)”*

No obstante, el Patrimonio informa, que cuentan con (39) proyectos cuyo objeto o actividades contienen aspectos de orden ambiental en su ejecución.

### **1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría financiera adelantada a la vigencia 2022, se establecieron veinticuatro (24) hallazgos administrativos de los cuales, dieciocho (18) tienen incidencia disciplinaria, uno (1) penal y seis (6) con incidencia fiscal en cuantía de \$6.429.056.915.

## 1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad, debe ajustar el Plan de Mejoramiento con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicadas durante el proceso auditor, que se describen en el presente informe.


El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con el Título II Capítulo VI de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0042 de 2020 expedida por la CGR.

Bogotá D.C., junio 22 de 2023



**SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN**

Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

Revisó: Luis Gabriel Vásquez López, Director de Vigilancia Fiscal.   
Jaime Humberto Sanabria Brausin, Coordinador de Gestión – Supervisor.  
Proyectó: Equipo Auditor:  
Claudia Patricia Castiblanco Martínez - Líder de Auditoría(E)  
Auditores: Luz Jeanneth Ayala Martínez  
Adán Peña Gamboa  
Jorge Ignacio Silva

TRD: 816112-0 Auditoría AF – Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR., vigencia 2022.

Comités de Evaluación Sectorial No 09 del 29 de mayo y No 14 de junio 22 de 2023

## 2. RELACIÓN DE HALLAZGOS

### Evaluación de los Estados Financieros

Los Activos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo FONTUR a 31 de diciembre de 2022, ascienden a \$751.716.733.737,79, siendo la partida más representativa, las cuentas por cobrar, por \$268.874.702.640,20, de los cuales, \$259.570.137.485,01 corresponden a las transferencias por cobrar al Ministerio de Hacienda; por otra parte, las Propiedades de Inversión ascienden a \$135.513.976.695,24.

Los Pasivos suman \$51.502.137.521,93, se encuentran representados en su mayoría, por las Cuentas por Pagar por \$21.682.859.577,27 y Otros Pasivos por \$24.095.280.272,66. Por su parte, el patrimonio asciende a \$700.214.596.215,86.

Los Ingresos por \$262.277.316.372,84 millones, están representados por ingresos fiscales \$121.365.501.760,55 (46,3%) y rentas parafiscales por valor de \$118.351.405.892,00. Los Gastos ascienden a \$262.277.316.372,84, de los cuales \$148.570.086.053,20 son de Administración y Operación (56,6%).

### Evaluación Ejecución Presupuestal

Para la evaluación presupuestal, se evaluó la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos a través del análisis de la muestra de 22 proyectos y contratos, transferencias por cobrar y saldos de recursos sin ejecutar a 31 de diciembre de 2022.

### PRESUPUESTO DE INGRESOS

Para la vigencia 2022, FONTUR proyectó un presupuesto de ingresos por \$279.295.532.559, el cual, al final de la vigencia, reportó ejecución por \$317.308.892.807, superando en un 14% la proyección inicial, como se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Presupuesto Ejecución Ingresos**  
(Cifras en pesos)

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000  
[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---



### 3. Ejecución Presupuestal Presupuesto de Ingresos a 31 diciembre 2022.

PATRIMONIO AUTÓNOMO FONTUR EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS Corte: 31/12/2022 Cifras en COP millones						
<b>Consolidado</b>						
Ingresos	Total Presupuesto	% Part.	Total Ejecución	%	Total Valor Recibido	%
Apoyo al Sector Turístico para la Promoción y Competitividad Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional	118.163.977.231,00	42%	118.163.977.231,00	100%	23.809.810.107,99	20%
Desarrollo de Estrategias con Enfoque Territorial para la Promoción y la Competitividad Turística a Nivel Nacional	614.670.362,00	0%	614.670.362,00	100%	-	0%
Recaudo Contribución Parafiscal	94.078.802.442,00	34%	118.330.829.499,00	126%	118.330.829.499,00	126%
Mayor Recaudo Contribución Parafiscal Vigencia Anterior	11.324.953.829,00	4%	11.324.953.829,00	100%	11.324.953.829,00	100%
Recaudo Multas 2022	1.316.663.025,11	0%	2.805.687.583,01	213%	2.805.687.583,01	213%
Recaudo Multas Vigencia Anterior	2.029.258.783,18	1%	2.029.258.783,18	100%	2.029.258.783,18	100%
SalDOS Disponibles Vigencia Anterior	38.184.215.596,41	14%	38.184.215.596,41	100%	38.184.215.596,41	100%
Rendimientos en cuenta bancaria	2.453.607.108,00	1%	12.221.299.677,00	498%	12.221.299.677,00	498%
Liberaciones- Vigencias anteriores	9.136.824.449,60	0%	9.136.824.449,60	100%	9.136.824.449,60	100%
Otros ingresos	605.785.127,63	0%	699.853.746,00	53%	699.853.746,00	53%
<b>Total Ingresos</b>	<b>277.908.757.953,93</b>	<b>100%</b>	<b>313.511.570.756,20</b>	<b>113%</b>	<b>218.542.733.271,19</b>	<b>79%</b>
<b>Recursos CNT</b>						
Ingresos por Hotel El Isleño, Hotel Hacaritama. Hostal Doña Manuela, SPA Providencia -2022	1.034.424.234,35	0%	1.227.714.670,82	61%	1.227.714.670,82	61%
Rendimientos en cuenta bancaria 2022	80.000.000,00	0%	2.297.257.009,00	613%	2.297.257.009,00	613%
SalDOS Disponibles Vigencia Anterior y Liberaciones	272.350.371,15	0%	272.350.371,15	100%	272.350.371,15	100%
<b>Recursos CNT</b>	<b>1.386.774.605,50</b>	<b>0%</b>	<b>3.797.322.050,97</b>	<b>274%</b>	<b>3.797.322.050,97</b>	<b>274%</b>
	<b>279.295.532.559</b>	<b>100%</b>	<b>317.308.892.807,17</b>	<b>114%</b>	<b>222.340.055.322</b>	<b>80%</b>

Cifras en millones de pesos

Fuente información suministrada por FONTUR. Respuesta Ref. SG-43964-2023 del 30 enero de 2023

Del presupuesto de ingresos ejecutado por \$317.308.892.807, uno de los rubros de mayor participación fue el de *Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a nivel nacional (Impuesto al Turismo)*, con un total de ingresos por \$118.778.647.593 cuya participación porcentual representa el 37,43%, en tanto que el rubro *Recaudo de la Contribución Parafiscal con Destino al Turismo*, participa con \$118.330.829.499, es decir, un 37,29% del total del presupuesto de ingresos (según columna total ejecución).

Se reportan rubros que superan el 100% de los recursos proyectados, representados principalmente en los rendimientos bancarios con un 499% y 613%. Adicional al recaudo de multas por 213% y el recaudo de contribución parafiscal con un 126%<sup>6</sup>.

No obstante, con corte a 31 de diciembre de 2022, se reporta como valor total recibido el monto de \$222.340.055.322, es decir el 80% del valor total ejecutado por concepto de Ingresos, el cual se vio afectado por el no recibo del 100% de los recursos provenientes de una de las fuentes de ingreso más representativa, como

<sup>6</sup> El Patrimonio Autónomo FONTUR, dentro de sus notas a pie de página del reporte de Ejecución Presupuestal de Ingresos, manifiesta. “(...) **Al cierre del mes de diciembre/2022:** Los mayores valores recibidos en el presupuesto de ingresos por concepto de Recaudo de Contribución Parafiscal, Multas, Rendimientos, recursos CNT, por valor de \$ 38,013 se llevarán como propuesta para incorporación en el presupuesto de la Vigencia 2023 para dar continuidad a la respectiva ejecución. (...)”



en el proyecto de *Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a nivel nacional (Impuesto al Turismo)* por \$118.778.647.593, de los cuales se reportan \$23.809.810.107,99, como valor total recibido, quedando pendiente por recibir el saldo por \$94.968.837.485, registrado en transferencias por cobrar.

## PRESUPUESTO DE EGRESOS

A 31 de diciembre de 2022 se reporta presupuesto de egresos por un total de \$279.295.532.560, en donde el rubro de Inversión por \$244.007.919.312 participa con un 87%, el rubro de funcionamiento por \$33.900.838.642 representa el 12% y el rubro recursos CNT el 1% con \$1.386.774.605, del total de los recursos asignados a FONTUR, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 2. Ejecución Presupuesto de Egresos  
a 31 de diciembre de 2022**  
(Cifras en pesos)

4. Ejecución Presupuestal Presupuesto de egresos a 31 diciembre 2022.

PATRIMONIO AUTONOMO FONTUR EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE EGRESOS Corte:31/12/2022 Cifras en COP millones										Saldo Total Recursos no comprometido s al cierre de la vigencia %
Egresos	Presupuesto	% Part.	Compromisos	%	Contratos	%	Ejecutado por Causación	%	Saldo Total Recursos no comprometidos al cierre de la vigencia	
Subtotal Inversión	244.007.919.312,30	87%	116.156.836.432,19	48%	86.579.141.399,17	35%	34.591.359.329,65	40%	127.851.082.880,11	52%
Subtotal Funcionamiento	33.900.838.642,00	12%	28.761.075.731,76	85%	25.478.003.193,98	75%	22.574.367.597,70	89%	5.139.762.910,24	15%
Total Egresos	277.908.757.954,30	100%	144.917.912.163,95	52%	112.057.144.593,15	40%	57.165.726.927,35	51%	132.990.845.790,35	48%
Recursos CNT	1.386.774.605,50	0%	1.306.774.605,50	94%	-	0%	-	0%	80.000.000,00	6%
Total Presupuesto Egresos Vigencia 2022										
	279.295.532.560	100%	146.224.686.769	52%	112.057.144.593	40%	57.165.726.927	51%	133.070.845.790	48%

Cifras en millones de pesos

Fuente: Oficio Respuesta SG-43964-2 del 30 de enero de Anexo 38– Presentación PPT. VNE CGR FONTUR- GESTION FINANCIERA 2022-VF - Dirección de Negocios – Gestión Financiera- FIDUCOLDEX

Se registran compromisos por \$146.224.686.769, es decir el 52%, de los cuales, se suscriben contratos por \$112.057.144.593, que representan el 40% del total del presupuesto aprobado, con una ejecución por causación del 51%, con \$57.165.726.927, quedando recursos sin comprometer por \$133.070.845.790, es decir, el 48% del presupuesto asignado, situación que refleja falencias del cumplimiento oportuno y eficaz de la planeación y programación presupuestal y por lo tanto, de la ejecución efectiva de los recursos en cumplimiento de la gestión misional asignada.

## GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

### Hallazgo N°1. Propiedades de Inversión: Lote La Esperanza – Pozos Colorados. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Al cierre de la vigencia 2022, en los bienes catalogados como propiedades de inversión, se encontraba registrado el lote La Esperanza – Pozos Colorados por valor de \$61.039.785.523.

El lote de Pozos Colorados, fue transferido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a FONTUR, mediante resolución 3293 del 21 de octubre de 2015<sup>7</sup> y en su artículo primero se establece:

*“Entregar al Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, para la venta o administración conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, el bien inmueble denominado “La Esperanza” ubicado en el corregimiento del Gaira, Distrito Turístico de Santa Marta, Departamento del Magdalena, conforme a las consideraciones plasmadas en la parte motivada del presente acto”. (Subrayado fuera de texto).*

Considerando que el Ministerio, había suscrito el Convenio Interadministrativo de Comodato N°. 068 de 2009 con Ecopetrol con el objeto de: “*El COMODANTE se obliga a entregar a EL COMODATARIO, en calidad de préstamo de uso y a título gratuito el inmueble (...) terreno denominado la Esperanza, ubicado en el corregimiento de Gaira*”; el Ministerio, procedió a suscribir con FIDUCOLDEX S.A., como vocera de FONTUR una cesión, mediante documento denominado: “Cesión del Convenio Interadministrativo de Comodato N° 068 de 2009, suscrito entre la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ecopetrol S.A” documento que carece de fecha de firma. Según se indica en el otrosí N° 5 del Comodato, la cesión se realizó el 11 de mayo de 2016.

---

<sup>7</sup> Este lote fue adquirido por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia – CNT al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, según Escritura Pública N° 3539 del 29 de septiembre de 1978. Al ser liquidada la CNT, el activo pasó a ser propiedad del Ministerio, quien suscribió, con Ecopetrol, el Convenio Interadministrativo de Comodato 068 de 2009; en el cual se establecía:

1. El Ministerio es propietario de un inmueble denominado LA ESPERANZA, adquirido inicialmente por la Corporación Nacional del Turismo.
2. Que el Ministerio manifiesta que no requiere el bien para cumplimiento de sus funciones, por el contrario, le genera costos, entre ellos, por concepto de vigilancia.
3. Que ECOPETROL requiere disponer de áreas en Santa Marta para el desarrollo de sus proyectos.
4. Que, al suscribir el contrato de comodato, las dos partes se benefician al generar ahorros para el Estado y una adecuada custodia del inmueble.

El comodato, ha sido objeto de cinco (5) prórrogas, la última suscrita entre FIDUCOLDEX S.A., vocera de FONTUR y Ecopetrol S.A, en el cual se estableció que el plazo de ejecución sería hasta el 31 de diciembre de 2018 y que el mismo se prorrogará automáticamente por periodos sucesivos de un (1) año, sino se manifiesta la intención de alguna de las partes de terminarlo con una antelación de tres (3) meses antes de su vencimiento.

Respecto a la documentación de esta propiedad se observa, por una parte, que en el artículo 2.2.4.2.9.1 del Decreto 1074 de 2015 se establece respecto a la venta o administración de los bienes inmuebles de la Corporación Nacional de Turismo:

*“El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregará para la venta o administración al Fondo Nacional de Turismo - Fontur, aquellos bienes inmuebles que fueron de propiedad de la antigua Corporación Nacional de Turismo. El Fondo a su vez podrá administrar los bienes inmuebles celebrando contratos de concesión, arrendamiento, comodato, administración hotelera o cualquier otra modalidad contractual que sirva a los fines de aprovechamiento turístico”.* (Subrayado fuera de texto)

Y, por otra parte, en el Otrosí N° 5 del del 29 de diciembre de 2017, se establece que Ecopetrol necesita de este lote para el desarrollo de proyectos, puesto que:

*“La Esperanza, es una zona requerida para la operación de la Infraestructura de Hidrocarburos, la cual por su ubicación estratégica permite garantizar el abastecimiento y la disponibilidad oportuna de las diferentes clases de hidrocarburos que se transportan a través de la red nacional de oleoductos y poliductos”*

Por lo cual, se concluye que desde el momento que FONTUR recibió esta propiedad, no ha tenido control y, por ende, el lote no ha sido utilizado en temas de aprovechamiento turístico por parte del Patrimonio. El impuesto predial por valor de \$176 millones, para la vigencia 2022, fue asumido por Ecopetrol.

Al respecto se debe considerar que la Resolución 533 de 2015, modificada por la Resolución 211 de 2021, establece en cuanto al reconocimiento y baja en cuentas de las propiedades de inversión:

#### 14.1. Reconocimiento

1. Se reconocerán como propiedades de inversión los activos representados en terrenos y edificaciones que se tengan con el objetivo principal de generar rentas, plusvalías o ambas, en condiciones de mercado. (Subrayado fuera de texto).  
(...)

#### 14.5. Baja en Cuentas

Un elemento de propiedad de inversión se dará de baja cuando se pierda el control sobre el elemento o cuando no se espere obtener beneficios económicos futuros por su uso o enajenación. (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, esta resolución establece en el numeral 6.1.1. lo siguiente:

“Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado (...) El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, para obtener potencial de servicio o para generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, el derecho de a) usar un bien para producir o suministrar bienes o servicios, b) ceder el uso para que un tercero produzca o suministre bienes o servicios, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo (...)

(...) En algunas circunstancias, el control del activo es concomitante con la titularidad jurídica del recurso; no obstante, esta última no es esencial a efecto de determinar la existencia del activo y el control sobre este. La titularidad jurídica sobre el activo no necesariamente es suficiente para que se cumplan las condiciones de control. Por ejemplo, una entidad puede ser la dueña jurídica del activo, pero si los riesgos y beneficios asociados al activo se han transferido sustancialmente, dicha entidad no puede reconocer el activo así conserve la titularidad jurídica del mismo. Adicionalmente, el control sobre un recurso puede surgir de eventos como la capacidad legal de una entidad para establecer un derecho, el ejercicio del poder a través de una ley que le otorga un derecho a una entidad o el suceso que da lugar al derecho a recibir recursos procedentes de un tercero. (...)

**Cuando un activo se gestiona fundamentalmente para generar, directamente o a través de la unidad a la que pertenece, flujos de caja y obtener un rendimiento comercial que refleje el riesgo que implica la posesión del mismo, el activo se considera generador de efectivo. Ejemplos de estos bienes son las propiedades de inversión** y los activos utilizados en la producción y suministro de bienes y servicios a valor de mercado. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Al respecto, señala FONTUR en su respuesta:

*“C. La entrega en comodato no supone la pérdida de control sobre el mismo, ni condiciona a FONTUR a evitar que pueda disponer el activo en el momento que lo requiera, tal como lo prevé la cláusula cuarta del contrato de comodato”.*

*D. El contrato de comodato establece en la cláusula 12 "EL COMODANTE conserva sobre los bienes dados en comodato todos los derechos inherentes a la propiedad del*

*bien. El COMODATARIO renuncia a ejercitar cualquier eventual derecho de retención sobre el predio y se obliga, además, a emplear el mayor cuidado en su adecuado mantenimiento y conservación, lo cual será de su cargo "*

Tal como se indicó anteriormente y según lo establecido en el numeral 6.1.1. de la Resolución 533 de 2015: *"La titularidad jurídica sobre el activo no necesariamente es suficiente para que se cumplan las condiciones de control. Por ejemplo, una entidad puede ser la dueña jurídica del activo, pero si los riesgos y beneficios asociados al activo se han transferido sustancialmente, dicha entidad no puede reconocer el activo".*

Por tanto, este aparte de la respuesta no desvirtúa lo comunicado, a su vez, el principio contable de esencia sobre la forma, mediante el cual se establece: *"las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta debe primar cuando exista conflicto con la forma legal que da origen a los mismos"*. Ratifica lo expuesto, pues más allá de la titularidad jurídica de Pozos Colorados, la realidad económica del mismo, evidencia que el uso y usufructo de este, se encuentra en cabeza de Ecopetrol.

Por otra parte, señala en su respuesta FONTUR:

*"E. Si bien sobre el activo no se han obtenido ingresos, se ha logrado un beneficio económico en la medida que el Comodatario asume los gastos asociados al mantenimiento del Lote, así como lo correspondiente al impuesto predial, evitando así erogaciones por parte del P.A. Fontur que impliquen salida de recursos"*.

Este aparte de la respuesta, a criterio de la Comisión de Auditoría, evidencia que efectivamente existe una transferencia tanto de riesgos como de beneficios, del citado bien, a favor de Ecopetrol.

Además, señala FONTUR las gestiones adelantadas, para la defensa, desenglobe y venta del activo, al respecto, llama la atención que FONTUR manifiesta requerir instrucciones por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el propósito de establecer, qué se debe hacer, ante la negativa de la filial de Ecopetrol, de comprar el lote; toda vez que este aparte de la respuesta, según concepto de la comisión, contradice el concepto de control que el Patrimonio Autónomo, cita en la comunicación. A continuación, se transcribe parte de la respuesta:

*"(...) c) Gestiones de venta del activo, las cuales se evidencian en comunicaciones adelantadas desde el año 2017 (adjuntas en la carpeta denominada "Anexos - Lote la Esperanza"), mediante las cuales Ecopetrol manifestó la intención de adquirir el inmueble, en especial sobre el seguimiento realizado en el año 2022, no obstante, recientemente con fecha 3 de febrero de 2023, esta entidad indicó que luego de*

*realizadas las validaciones a lugar no era viable para CENIT (filial de Ecopetrol) realizar la compra del Lote, sobre lo cual se está esperando el pronunciamiento por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a fin de determinar el paso a seguir.*

Según documentación suministrada, la gestión de venta no inició en el 2017 sino el 18 de marzo de 2020.

Como documentos anexos a la respuesta, se encuentra un documento denominado: *Propuesta de adquisición predio lote La Esperanza – Pozos Colorados – Santa Marta*, suscrita por el Jefe de Tierras y Geomática de CENIT – Transporte y Logística de Hidrocarburos (Filial de Ecopetrol) del 18 de marzo de 2020, en la cual se resalta:

*“Adicionalmente, en el predio se encuentra en operación la línea submarina para el recibo, almacenamiento y despacho de hidrocarburos desde la estación Pozos Colorados hasta el terminal marítimo de Pozos Colorados, esta infraestructura fue construida en el año 1964 y desde esa data se encuentra en operación.*

*El derecho de vía para la operación de la línea submarina en el predio La Esperanza es de 3.710 metros cuadrados, cuyos vértices están descritos en el plano anexo. De acuerdo a la información técnica y jurídica analizada, la infraestructura mencionada se encuentra instalada en el predio La Esperanza desde hace 51 años, época en la cual el dominio del inmueble se encontraba en cabeza del Estado, razón por la cual el derecho de servidumbre que soporta la línea submarina no se encuentra inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. No obstante, la industria petrolera cuenta con el permiso legal de ocupar los predios de la nación en virtud de lo consagrado en el artículo 96 del código de petróleos (Decreto 1056 de 1953) (...)”*  
(Subrayado fuera de texto)

Por tanto, este documento evidencia que el control, uso, usufructo y riesgos asociados a Pozos Colorados, ha estado en cabeza de Ecopetrol desde hace más de 50 años, lo cual ratifica lo comunicado al Patrimonio Autónomo por parte de la presente Comisión de Auditoría.

En lo concerniente a los aspectos contables, citan:

*“Frente al reconocimiento contable y dado lo establecido en la política contable aplicable al Patrimonio Autónomo, es importante señalar lo indicado por el Fideicomitente, es decir, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el sentido de precisar:*

*(...) Los bienes entregados o recibidos en comodato o administración son registrados contablemente con el contrato de comodato firmado por las partes, con la escritura del bien cuando así esté estipulado en el contrato o con acta de entrega o entrada al almacén. Se retiran cuando se tenga conocimiento de la condición en la cual MINCIT*



*ya no tiene el control del bien ni de los beneficios económicos, ya sea con el acta de liquidación o con el acta de recibo a satisfacción.”*

*Por lo expuesto al 31 de diciembre de 2022, bajo lo señalado en la política contable y la expectativa de venta del activo e interés demostrados por Ecopetrol durante varios años, además de las acciones legales de protección del activo adelantadas por el PA FONTUR en su condición de titular jurídico del activo, no procedía la baja en cuentas desde el Estado Financiero, toda vez que no ha sido la intención del P.A. FONTUR otorgar la titularidad o tenencia definitiva a Ecopetrol, a menos que se surta un proceso de venta con dicha entidad o se cuente con una disposición diferente por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”.*

Al respecto, se ratifica que la titularidad jurídica, no es la que define si el bien objeto de discusión, es un activo o no del Patrimonio Autónomo. FONTUR indica en su respuesta que procede la baja en cuentas, hasta tanto se surta el proceso de venta, cuando, primero, bajo el marco jurídico para Entidades de Gobierno no aplica el concepto de titularidad, y segundo, líneas arriba, señaló FONTUR que la filial de Ecopetrol manifestó la imposibilidad de realizar la compra; o FONTUR cuente con una disposición diferente por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que como se indicó previamente, contradice el concepto de control.

Por lo descrito, el registro contable del Lote la Esperanza – Pozos Colorados, como Propiedades de Inversión, contraviene lo establecido en la Resolución 533 de 2015 y demás normas que la modifican.

Se concluye que, dadas las condiciones del terreno, más allá de los aspectos legales, como es el caso de la titularidad, en observancia del principio contable de esencia sobre la forma<sup>8</sup>; el control, uso y riesgos del lote están en ECOPETROL y no en FONTUR, por lo cual, al registrar este bien como un activo, se genera una sobreestimación de la cuenta 1951 – Propiedades de inversión y del patrimonio de la Entidad, en la cuenta 3105 – Capital Fiscal, por valor de \$61.039.785.523. Así mismo, este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, derogada por la Ley 1952 de 2019; al no considerar, tal como se indicó previamente, la definición de activos de la Resolución 533 de 2015 y demás normas que la modifiquen.

---

<sup>8</sup> El principio de esencia sobre la forma establece que: “las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta debe primar cuando exista conflicto con la forma legal que da origen a los mismos”.

## **Hallazgo N°2. Provisiones por litigios y demandas. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Constitución Política de Colombia, en su artículo 209 establece:

*ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

### **Ley 1952 de 2019: CAPÍTULO III - Sujetos disciplinables**

*“ (...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

**CAPÍTULO IV- La falta disciplinaria Artículo 26.** *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

**Artículo 27.** *Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

**Artículo 70.** *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.*



El convenio 069 de 2016 celebrado entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex, vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo Fontur, la Compañía Hotel El Prado S.A. en liquidación y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S – SAE<sup>9</sup>, en su cláusula vigésima, establece:

*“En ningún caso SAE, el Patrimonio Autónomo Fontur, ni su Fideicomitente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni su Administrador Fiduciario, es decir, FIDUCOLDEX, son o serán sustitutos laborales, ni cesionarios, ni subrogatarios de las obligaciones que le corresponden a la Compañía Hotel El Prado en Liquidación en su condición o calidad de EMPLEADOR de los trabajadores del Establecimiento de Comercio denominado Hotel El Prado, con matrícula mercantil 8168 de la Cámara de Comercio de Barranquilla, así como tampoco de ninguna obligación a cargo de la entidad en liquidación, cualquiera sea su naturaleza.”*

La Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016 expedida por la Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE, define:

*ARTÍCULO 1o. Adoptar para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales, y trámites arbitrales en contra de la entidad la metodología de reconocido valor técnico que se describe a continuación.*

*ARTÍCULO 3o. Metodología para el cálculo de la provisión contable. La metodología para la determinación de la provisión contable relacionada con los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, excluye los procesos en los cuales la entidad actúa en calidad de demandante, aquellos en donde no hay pretensión económica que genere erogación, las conciliaciones judiciales y los trámites relacionados con extensión de jurisprudencia. Tras la contestación de la demanda se debe realizar el registro contable. En el evento en el que se profiera una sentencia, y/o cuando en el proceso existan elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que modifiquen su probabilidad de pérdida se deberá actualizar la provisión contable. En todos los casos, deberán ser los apoderados de cada proceso los encargados de evaluar la calificación del riesgo procesal y, junto con el área financiera, determinar la provisión contable con el objetivo de que haya congruencia entre estos dos elementos.* (Subrayado fuera de texto).

*ARTÍCULO 6o. Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos (a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO): a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el*

<sup>9</sup> El objeto de este Convenio, según la cláusula segunda es:

(...) 2.1. OBJETO: El presente Convenio tiene por objeto establecer los compromisos de las partes y de los adherentes, con el fin que se cumpla principalmente con el pago del pasivo laboral, pensional de la Compañía Hotel del Prado S.A. hoy en liquidación y su establecimiento de comercio HOTEL EL PRADO, activos que forman parte de FRISCO, con el fin de mejorar la competitividad turística del sector turismo.

demandante. b) Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda. c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales. d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.

ARTÍCULO 7o. Registro del valor de las pretensiones. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa como se indica a continuación: a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el apoderado registra el valor de las pretensiones ajustado como provisión contable. b) Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden. c) Si la probabilidad de pérdida se califica como BAJA (entre el 10% y el 25%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden. d) Si la probabilidad de pérdida se califica como REMOTA (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, el área financiera no deberá registrar esta información.

La Resolución 211 de 2021 de la Contaduría General de la Nación, por el cual "Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno", establece en el numeral 6.1. Reconocimiento de las Provisiones:

(...) 4. Las obligaciones pueden ser probables, posibles o remotas. Una obligación es probable cuando la probabilidad de ocurrencia es más alta que la probabilidad de que no ocurra, lo cual conlleva al reconocimiento de una provisión. Una obligación es posible cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, lo cual conlleva a la revelación de un pasivo contingente. Una obligación es remota cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es prácticamente nula, en este caso no se reconocerá un pasivo ni será necesaria su revelación como pasivo contingente. (Subrayado fuera de texto).

Según Estados Financieros a 31 de diciembre de 2022, el saldo de la cuenta 2701 – Litigios y Demandas, asciende a \$4.266.072.066. En la Nota 23. Provisiones, se indica:

*“Comprende los Litigios y Demandas correspondiente a procesos judiciales contra el Hotel Campestre Las Heliconias y el Hotel El Prado en los que se involucra el Patrimonio Autónomo Fontur por ser el administrador de dichos bienes, por procesos catalogados como Ordinarios Laborales”.*

La totalidad de los procesos citados en la nota contable, presentan una probabilidad alta de pérdida.

En desarrollo del ejercicio auditor, se seleccionó una muestra de cuatro (4) procesos judiciales, respecto a los cuales se observa:

**Tabla 3. Proceso Ekogui 979778**  
(Cifras en pesos)

Valor económico inicial	Valor económico indexado	Fecha de registro	Probabilidad perder caso	Tipo de registro	Valor provisión contable	Fortaleza de la demanda	Fortaleza probatoria	Presencia de riesgos procesales	Nivel de jurisprudencia
\$204.413.000.00	\$283.084.894.71	2022-10-27	Alta	Provisión contable	\$266.783.482,00	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el PA en atención a las solicitudes de información efectuadas por la comisión de auditoría.

### Análisis del proceso

Proceso ordinario laboral iniciado por el tercero, quien laboró para el Hotel el Prado.

En el proceso, se solicita condenar a los demandados a pagarle al actor la indemnización por despido injusto, acreencias laborales, pagos de seguridad social, beneficios convencionales, pago de cesantías, vacaciones, indemnización por el no pago de las cesantías oportunamente, diferencias salariales e indemnización por demora en el pago de los salarios.

Una vez analizados los ítems de calificación del nivel de riesgo y provisión contable del proceso, se establece, respecto a la posibilidad de perder el caso calificada como alta, que dicha calificación no se encuentra acorde con los criterios de calificación definidos en la Resolución No. 353 de 2016, artículos 6 y 7 y con el estado del proceso.

Así mismo, analizados los ítems del cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso, según el artículo 6 de la Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016, se observa que la fortaleza de la demanda, es equivalente a la fortaleza probatoria de la defensa, por lo tanto, no se evidencian elementos que sustenten la calificación alta; la misma situación se genera para la calificación del nivel de riesgos procesales y el nivel de jurisprudencia, por estas razones, para este proceso, se concluye que se contravienen los criterios de calificación definidos en la Resolución 353 de 2016

de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE artículos 6 y 7 y que la calificación de nivel de riesgo alto del proceso, no guarda relación con lo evidenciado, por cuanto el proceso está en primera instancia.

Por otra parte, se observa que este proceso se encuentra en la fase de presentación de la demanda y contestación de la misma, por lo tanto, la calificación del nivel de riesgo procesal como alto, no observa el estado del proceso.

**Tabla 4. Proceso Ekogui 1005886**

(Cifras en pesos)

Valor económico inicial	Valor económico indexado	Fecha de registro	Probabilidad de perder caso	Tipo de registro	Valor provisión contable	Fortaleza de la demanda	Fortaleza probatoria	Presencia de riesgos procesales	Nivel de jurisprudencia
\$204.413.000	\$283.084.894	2022-10-27	Alta	Provisión contable	\$266.783.482	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el PA en atención a las solicitudes de información efectuadas por la comisión de auditoría.

### Análisis del proceso

La demandante laboró en el Hotel el Prado, con diferentes temporales de trabajo entre el 1 de diciembre de 2001 y 17 de junio de 2016 y, en el periodo comprendido entre el 10 de julio y primero de septiembre de 2015, la demandante laboró en el Hotel el Prado como trabajadora- extra<sup>10</sup>.

El día 17 de junio de 2017 se realizó la desvinculación laboral de los trabajadores del Hotel el Prado y la demandante alega el no pago de las prestaciones sociales e indemnización por despido sin justa causa.

Una vez analizados los ítems de calificación del nivel de riesgo y provisión contable del proceso, se establece, respecto a la posibilidad de perder el caso calificada como alta, que dicha calificación no se encuentra acorde con los criterios de calificación definidos en la Resolución No. 353 de 2016, artículos 6 y 7 y con el estado del proceso, toda vez que el mismo no cuenta con sentencia desfavorable en primera instancia.

Así mismo, analizados los ítems del cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso, según el artículo 6 de la Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016, se observa que la fortaleza de la demanda, es equivalente a la fortaleza probatoria de la defensa, por lo tanto, no se evidencian elementos que sustenten la calificación

<sup>10</sup> La denominación de trabajador extra se emplea para aquellos trabajadores que se contratan para los fines de semana, cuando hay bastante ocupación. Deben quedar como pie de página, no dentro del texto.

alta; el nivel de riesgos procesales se clasifica como bajo y con relación al nivel de jurisprudencia, para este proceso, calificado como alto, sin que exista sentencia desfavorable en primera instancia. Se concluye que se contravienen los criterios de calificación definidos en la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE artículos 6 y 7.

**Tabla 5. Proceso Ekogui 2040279**  
(Cifras en Pesos)

Valor económico inicial	Valor económico indexado	Fecha de registro	Probabilidad de perder caso	Tipo de registro	Valor provisión contable	Fortaleza de la demanda	Fortaleza probatoria de la defensa	Presencia de riesgos procesales	Nivel de jurisprudencia
\$225.481.966	\$292.422.250	2020-07-07	Alta	Provisión contable	\$276.253.013	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el PA en atención a las solicitudes de información efectuadas por la comisión de auditoría.

### Análisis del proceso

El demandante desarrollo labores desde el año 1999 en el Hotel del Prado, su vinculación se hizo a través de empresas que suministran personal de manera temporal, terceros con los cuales tenía vínculo laboral, dentro de las pretensiones de la demanda se encuentra declarar que entre el demandante y los demandados existió un contrato de trabajo realidad desde el 28 de septiembre de 1999 hasta el 17 de junio de 2016.

El Patrimonio Autónomo FONTUR realiza una calificación como ALTA de pérdida del proceso con una provisión contable de \$276.253.013, se considera que esta calificación no está conforme a los criterios Resolución No. 353 de 2016, artículos 6 y 7 y con el estado del proceso ya que el proceso se encuentra en primera instancia y procesalmente se encuentra en proceso de contestación de la demanda, así mismo se considera que la calificación esta sobreestimada si se tiene en cuenta que de acuerdo con el Convenio 069 de 2016 *en ningún caso SAE, el Patrimonio Autónomo Fontur, ni su Fideicomitente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni su Administrador Fiduciario, es decir, FIDUCOLDEX, son o serán sustitutos laborales, ni cesionarios, ni subrogatarios de las obligaciones que le corresponden a la Compañía Hotel El Prado, es decir, no está probado el vínculo laboral entre el demandante y el demandado, así mismo, en este caso, no se encuentra probado el vínculo laboral con el Hotel del Prado, empresa de la cual, FONTUR no es sustituto laboral.*

Otra de las consideraciones que se tiene en cuenta para sostener que la calificación del proceso esta sobreestimada es que según el artículo 6 de la Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016,- se observa que la fortaleza de la demanda, es

equivalente a la fortaleza probatoria de la defensa, por lo tanto, no se evidencian elementos que sustenten la calificación alta; el nivel de jurisprudencia, para este proceso, es calificado como alto, sin que exista sentencia desfavorable en primera instancia, y así mismo teniendo en cuenta que en otros procesos judiciales en ellos cuales FONTUR es vinculado como administrador del Hotel, no han sido fallados en contra, por lo cual, se concluye que la calificación de posible pérdida de este proceso contravienen los criterios de calificación definidos en la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE artículos 6 y 7.

**Tabla 6. Proceso Ekogui 2152874**  
(Cifras en pesos)

Valor económico inicial	Valor económico indexado	Fecha de registro	Probabilidad de perder caso	Tipo de registro	Valor provisión contable	Fortaleza de la demanda	Fortaleza probatoria de la defensa	Presencia de riesgos procesales	Nivel de jurisprudencia
\$123.684.902	\$160.404.035	2020-10-08	Alta	Provisión contable	\$151.543.646	Medio Alto	Medio Alto	Medio Alto	Medio Alto

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el PA en atención a las solicitudes de información efectuadas por la comisión de auditoría.

### Análisis del proceso

El vínculo laboral de la demandante, inicio en el año 2007, desempeñándose como cocinera extra, el vínculo laboral lo mantuvo por medio de empresas temporales de suministro de personal hasta el año 2016, dentro de las pretensiones de la demanda se encuentra, que se declare la existencia de un contrato realidad desde el 15 de diciembre de 2007 hasta el 17 de junio de 2016. El Patrimonio Autónomo FONTUR calificó el riesgo de pérdida del proceso como ALTA con una provisión contable de \$151.543.646, se considera que dicha calificación se encuentra sobreestimada si se tiene en cuenta que, según el Convenio 069 de 2016, ni SAE, ni el Patrimonio Autónomo Fontur, ni su Fideicomitente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni su Administrador Fiduciario, es decir, FIDUCOLDEX, son o serán sustitutos laborales, ni cesionarios, ni subrogatorios de las obligaciones que le corresponden a la Compañía Hotel El Prado, es decir, no está probada el vínculo laboral entre el demandante y el demandado.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 6 de la Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016,- se observa que la fortaleza de la demanda, es equivalente a la fortaleza probatoria de la defensa es decir medio alto, por lo tanto, no se evidencian elementos que sustenten la calificación alta; el nivel de jurisprudencia, para este proceso, es calificado como medio alto, sin que exista sentencia desfavorable en primera instancia.



Si se tiene en cuenta que los criterios de calificación son medio alto no se encuentra relación con la calificación la cual es alta y así mismo teniendo en cuenta que en otros procesos judiciales, en los cuales FONTUR es vinculado como administrador del Hotel, no se han sido fallados en contra teniendo en cuenta que no se ha demostrado la relación laboral entre las partes, por lo cual se concluye que la calificación de posible pérdida de este proceso contravienen los criterios de calificación definidos en la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE artículos 6 y 7.

En su respuesta, FONTUR indica:

*“la calificación que realicen los apoderados, no implica que el patrimonio sea el responsable de suministrar de la información o que influya de manera directa o indirecta en la calificación que el profesional del derecho realice, puesto que la misma nace de actos judiciales,”*

Al respecto la CGR no comparte esta apreciación, toda vez que la calificación de los procesos impacta la provisión contable y por lo tanto, FONTUR también debe evaluar y medir el impacto de las actuaciones y calificaciones de los apoderados. El cumplimiento de los lineamientos y actividades no puede estar desprovisto de lo esencial y en particular del efecto que trae consigo la calificación de los procesos por parte del apoderado que es la provisión contable.

Adicionalmente en la resolución la Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016 expedida por la Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE se indica:

*En todos los casos, deberán ser los apoderados de cada proceso los encargados de evaluar la calificación del riesgo procesal y, junto con el área financiera, determinar la provisión contable con el objetivo de que haya congruencia entre estos dos elementos.* (Subrayado fuera de texto).

Aquí podemos observar que la norma establece que el apoderado evalúa la calificación del riesgo y junto con el área financiera determinan la provisión contable, por lo tanto, no es una actividad exclusiva del apoderado, como lo afirma FONTUR en su respuesta.

Otro aspecto citado por FONTUR es:

*“...los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en los distintos líbelos demandatorios, el distrito judicial en el cual cursan las mismas y la complejidad de las figuras jurídicas por las cuales el P.A FONTUR es administrador del establecimiento de comercio.,*

*donde frente a estas últimas existe desconocimiento por parte de los operadores judiciales.”*

Ahora bien, con relación a este apartado de la respuesta la CGR respecto de la afirmación sobre desconocimiento por parte de los operadores judiciales, es del caso precisar que constituye labor del apoderado de FONTUR, la defensa de sus intereses y esto implica necesariamente allegar las aclaraciones y despejar las dudas que respecto de los procesos existan en los operadores judiciales.

Lo anterior, debido a que la calificación del riesgo de pérdida de los procesos no corresponde a los diferentes aspectos de los procesos, lo cual tiene origen en la falta de rigor en la apreciación y el estado de los mismos.

Conforme a la muestra analizada, y considerando que treinta y nueve (39) de los procesos provisionados, corresponden a demandas de los exempleados del Hotel del Prado, se concluye que al calificar estos procesos con probabilidad alta y provisionarlos, se genera una sobreestimación de la cuenta 2701 – Litigios y Demandas y en contrapartida, la cuenta 5368 – provisión litigios y demandas, en cuantía de \$4.266.072.066.

Lo anterior, debido a que la calificación del riesgo de pérdida de los procesos no corresponde a los diferentes aspectos y antecedentes de procesos similares, lo cual tiene origen en la falta de rigor en la apreciación y el estado de los mismos; y se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, pues se contraviene lo establecido en la Resolución No. 353 de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado artículos 3, 6 y 7; lo establecido en la Resolución 211 de 2021 de la Contaduría General de la Nación, en cuanto al reconocimiento de las provisiones y la Ley 1952 de 2019, artículo 26, 27 y 70.

### **Hallazgo N°3. Reporte de los procesos judiciales en eKOGUI y F9 - SIRECI. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Decreto 1069 de 2015

*ARTÍCULO 2.2.3.4.1.3. Ámbito de aplicación. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.*



*Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI.* (Subrayado fuera de texto)

*PARÁGRAFO 1. La información de los procesos y reclamaciones de las entidades públicas del orden nacional que entren o se encuentren en proceso de liquidación de que tratan los artículos 25 y 35, inciso final del Decreto Ley 254 de 2000, modificados por los artículos 13 y 19 de la Ley 1105 de 2006, respectivamente, deberá ser reportada en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI. Igualmente reportaran la información las entidades que entren en proceso de supresión.*

Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 de 2020 Contraloría General de la República.

*ARTÍCULO 3o. DEBER DE RENDIR CUENTA E INFORME. Es el deber legal y ético de todo gestor fiscal de “informar y responder” ante la Contraloría General de la República por sus decisiones, acciones, omisiones, gestión y resultados en la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos asignados, en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

*ARTÍCULO 5o. CUENTA E INFORME. Es la información que deben presentar los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República, sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos.*

El Marco Conceptual para la preparación y presentación de información financiera de las Entidades de Gobierno, establece en su introducción:

*“La información financiera de propósito general es aquella que pretende cubrir las necesidades de usuarios que no tienen la facultad de pedir informes a la medida de sus necesidades específicas de información. Los estados financieros son una forma concreta de información financiera de propósito general, los cuales constituyen una representación estructurada de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad”.* (Subrayado fuera de texto).

Ley 1952 de 2019:

**CAPÍTULO III - Sujetos disciplinables “(...) Artículo 25.** *Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones,*

*corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

**CAPÍTULO IV- La falta disciplinaria** **Artículo 26.** *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

**Artículo 27.** *Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

**Artículo 70.** *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.*

El Patrimonio Autónomo Fondo Nacional del Turismo FONTUR, en las notas a los estados financieros, relaciona en cuanto a provisiones, cuarenta (40) procesos judiciales en los cuales se encuentra como demandado y cuya provisión contable asciende a \$4.266.072.066.

Una vez conciliada esta información con la reportada en eKOGUI y en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) específicamente en el formato F-9, se identifica que existe diferencia de un proceso jurídico, por cuantía de \$361.145.200, toda vez que se encuentra relacionado en el saldo de la cuenta de provisiones, más no, en los citados reportes, los cuales cuentan con 39 procesos reportados y provisión contable de \$ 3.904.926.866.

En su respuesta, FONTUR reconoce las diferencias encontradas entre la información reportada en los estados financieros, nota contable 23 – Provisiones, Ekogui y Sireci (F9), argumenta en su respuesta:

*“Se trató netamente de una imprecisión del apoderado judicial al momento de la verificación frente a que el valor de la provisión contable se mantuviera en \$0 y no*

*porque se presentaron modificaciones en las consideraciones que soportaron la calificación inicialmente realizada”.*

Por ende, se ratifica que esta situación genera incertidumbre, respecto a cuál es la cantidad total de los procesos judiciales en los cuales está demandado FONTUR y su provisión contable, toda vez que, la relación de procesos judiciales no es consistente.

Se presenta inobservancia e incumplimiento del artículo 2.2.3.4.1.3 del Decreto 1069 de 2015 y los artículos 3 y 5 de la Resolución Orgánica REG-ORG-42 de 2020 de la Contraloría General de la República, ya que no se evidencia completitud de la información y, por ende, no hay un debido cumplimiento de estas obligaciones, lo cual denota fallas en los procesos de conciliación de la información por parte de FONTUR.

Por tanto, el presente hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, en consideración a la normatividad previamente citada.

#### **Hallazgo N°4. Derechos en fideicomisos. Administrativo**

Según el procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración, en el numeral 1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios se establece:

*“Los mayores valores obtenidos respecto a los derechos en fideicomiso se registrarán debitando la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO (...)*

*Por su parte, los menores valores se registrarán debitando la subcuenta 589035-Pérdida por derechos en fideicomiso de la cuenta 5890-GASTOS DIVERSOS (...)*”

La Resolución 193 de 2016, establece en el numeral 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información del procedimiento para la evaluación del control interno contable:

*“Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros”.*

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, establece como características y principios de la información financiera:

#### *4. Características cualitativas de la información financiera de propósito general*

##### *4.1.1. Relevancia*

*(...) 19. La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.*

*20. La información financiera de propósito general es material si su omisión o expresión inadecuada podría esperarse razonablemente que influya sobre las decisiones que los usuarios toman a partir de esta. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud de las partidas a las que se refiere la de propósito general de la entidad*

##### *4.1.2. Representación fiel*

*(...) 26. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.*

#### *5. Principios de contabilidad pública*

*“43. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.*

*48. Periodo contable: corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre”.*

El Patrimonio Autónomo, tiene participación en la construcción y operación del Centro Internacional de Convenciones de Bogotá, cuyo derecho se actualiza contablemente, con certificados patrimoniales expedidos por la entidad administradora cada tres (3) meses.

El saldo, a 31 de diciembre de 2022, de la cuenta 1926 – Derechos en fideicomisos, era \$62.630.583.470; con distribución de utilidades, con corte a 31 de diciembre de 2018, por valor de \$413.149.016.

Según lo indicado por la Gerencia de Contabilidad de FIDUCOLDEX S.A., como administradora del PA FONTUR, a la fecha del cierre, el certificado patrimonial de la Fiduciaria Bogotá con el cual contaba era a septiembre de 2022, por tanto, la comisión de auditoría procedió a solicitar mediante oficio AG81-020 del 23 de marzo de 2023, la valoración de los Derechos en Fideicomisos, reportada por Fiduciaria Bogotá S.A., a la fecha de cierre.

Teniendo en cuenta que la participación certificada por la Fiduciaria Bogotá, según documento expedido el 18 de enero de 2023, a 31 de diciembre de 2022 era \$65.427.813.360 se evidencia que la cuenta 1926 – Derechos en fideicomisos, fue subestimada en \$2.384.080.874.

Al respecto, debe considerarse que este hallazgo había sido comunicado al Patrimonio Autónomo con incidencia disciplinaria y reflejando tanto en el encabezado como en la redacción, un efecto en pérdida por derechos en fideicomisos, sin embargo, según la evidencia anexa a la respuesta, se establece:

- a. Que el envío de la información a 31 de diciembre de 2022, fue realizada por Fidubogotá el 30 de enero de 2023, fecha en la cual FONTUR argumenta que ya había transmitido el formato 351 – Composición del portafolio de inversiones y el formato 66 – Negocios Fiduciarios a la Superintendencia Financiera de Colombia. En virtud de lo anterior, la CGR retiró la incidencia disciplinaria en el hallazgo, más no la implicación contable de la misma, toda vez que la carencia del soporte de forma oportuna, conllevó a la subestimación de la cuenta 1926 – Derechos en fideicomisos, en cuantía de \$2.384.080.874.
- b. El Patrimonio Autónomo aclaró que: *“La participación en ganancia o pérdida del ejercicio mencionada en el certificado se encuentra implícita en dicho valor, por lo cual se toma de manera informativa”*. Por lo cual, se retiró el efecto contable de la cuenta de pérdidas.

Lo descrito en el presente hallazgo, tiene origen en la falta de oportunidad en el suministro de información por parte de Fidubogotá y por ende, la inobservancia del procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración, los parámetros definidos por la Resolución 193 de 2016, el marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera, en lo concerniente a las características cualitativas de relevancia y representación fiel, así como los principios de devengo y periodo contable.

#### **Hallazgo N°5. Convenio FNTB 069 de 2016 - Sociedad Compañía Hotel del Prado S.A. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Constitución Política de Colombia establece:

*“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Ley 300 de 1996:

*“ARTÍCULO 46. DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE TURISMO. <Artículo modificado por el artículo 202 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El Fondo de Promoción Turística tendrá un Comité Directivo, cuya integración será definida por el Gobierno nacional mediante decreto, para lo cual deberá garantizar la participación en el mismo del sector privado, las organizaciones gremiales de aportantes y las entidades territoriales.*

*PARÁGRAFO 1o. La adopción de las decisiones del comité directivo, requerirá el voto favorable del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo a que se refiere el artículo 20 de la Ley 1558 de 2012, continuará ejerciendo sus funciones hasta que se integre el nuevo comité de que trata este artículo, que no podrá exceder el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley”.*

*“(…) ARTÍCULO 47. FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO. El Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística<1> tendrá las siguientes funciones:*

- a) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la Entidad Administradora del mismo, previo visto bueno del Ministerio de Desarrollo Económico;*
- b) Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo deba llevar a cabo la Entidad Administradora para cumplir con el contrato de administración del mismo;*
- c) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la Entidad Administradora del mismo”.* (Subrayado fuera de texto)

La Resolución 533 de 2015, modificada por la Resolución 211 de 2021, establece en cuanto al deterioro de las cuentas por cobrar:

#### *“2.4. Medición posterior*



*Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por cobrar se medirán por el valor de la transacción menos cualquier disminución por deterioro de valor.*

*Para el cálculo del deterioro la entidad podrá realizar la estimación de las pérdidas crediticias esperadas de manera individual o de manera colectiva (...).*

*(...) 2.4.1. Deterioro individual de cuentas por cobrar.*

*Cuando la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se realice de manera individual, la entidad medirá, como mínimo al final del periodo contable, el deterioro por el valor de las pérdidas crediticias esperadas.*

*Las pérdidas crediticias esperadas corresponden al promedio ponderado de las pérdidas crediticias utilizando como ponderador los riesgos respectivos de que ocurra un incumplimiento de los pagos (...) Adicionalmente, cuando la entidad disponga de información sobre pronósticos de condiciones económicas futuras y sobre la manera como esta afecta el riesgo crediticio de la cuenta por cobrar, considerará dicha información en la determinación de todos los flujos de efectivo que la entidad espera recibir (...).*

*(...) 2.4.2. Deterioro colectivo de cuentas por cobrar.*

*La estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se podrá realizar de manera colectiva, cuando estas compartan características similares que puedan influir en su riesgo crediticio, tales como, sector industrial, condiciones contractuales, ubicación geográfica, calificación del deudor o plazos de vencimiento (...).*

*(...) Adicionalmente, cuando la entidad disponga de información sobre pronósticos de condiciones económicas futuras y sobre la manera como esta afecta el riesgo crediticio de las cuentas por cobrar, considerará dicha información en la determinación de los porcentajes de incumplimiento promedio por edades para cada agrupación (...).*

Ley 1952 de 2019 establece:

*“CAPÍTULO III - Sujetos disciplinables “(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria (...). (Subrayado fuera de texto).*

*CAPÍTULO IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las*



*causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley (...). (Subrayado fuera de texto).*

*(...) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)"*

*(...) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia".*

Al cierre de la vigencia 2022, bajo el rubro de otras cuentas por cobrar, y según las notas a los Estados Financieros, existe un concepto denominado Reintegro de Gastos por valor de \$5.817.368.771, respecto al cual se indica:

*"Corresponde al valor que adeuda la Sociedad Compañía Hotel del Prado S.A. correspondiente al convenio FNTB 069 2016, donde se estipula que Fontur en calidad de préstamo, realiza giros asociados a las mesadas pensionales a favor de los pensionados del Hotel."*

En el convenio, en la parte preliminar se establece que el Hotel El Prado, desde el año 2004, es un Bien de Interés de Carácter Nacional, el cual no puede ser enajenado o vendido, por lo cual, el Patrimonio Autónomo debía entregarlo en concesión.

Según la cláusula décima primera de las consideraciones del convenio, el 7 de abril de 2016, FONTUR y el CONSORCIO FPT suscribieron el Contrato de Concesión N° FNTB-039-2016, con el propósito de: *"El objeto del contrato a celebrar es la Administración del Hotel El Prado de la ciudad de Barranquilla, a través del sistema de concesión de uso especial sobre bienes públicos (...)*

En la cláusula décima tercera se indica que el Hotel no cuenta con los recursos para cubrir los pasivos laborales y pensionales:

*"Que como consecuencia de ello la Compañía Hotel Del Prado S.A., hoy en liquidación y su establecimiento de comercio HOTEL EL PRADO, no cuentan con los recursos suficientes para pagar los pasivos laborales y pensionales. Por tanto, la no solución oportuna de dichos pasivos laborales y pensionales puede repercutir negativamente en la ejecución del contrato de concesión, en razón a las medidas que puedan adoptar los trabajadores y el sindicato del hotel". (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo, se establece que el Comité Directivo de Fontur, el 27 de abril de 2016, autorizó la destinación transitoria de recursos para cubrir los pasivos laborales y pensionales del Hotel:

*Decisión 287-02. Aprobar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la suma de hasta OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$8.265.000.000) M/cte., para atender el pago de los pasivos laborales y pensionales del “Hotel El Prado” con cargo a los rendimientos de los recursos derivados de la explotación económica de los bienes de la CNT”. (Subrayado fuera de texto).*

El 23 de mayo de 2016, se firmó el convenio FNTB 069 de 2016 con el siguiente objeto duración y cuantía:

**“2.1. OBJETO:** *El presente Convenio tiene por objeto establecer los compromisos de las partes y de los adherentes, con el fin de que se cumpla principalmente con el pago del pasivo laboral, pensional, de la Compañía Hotel Del Prado S.A., hoy en liquidación y su establecimiento de comercio HOTEL EL PRADO, activos que forman parte del FRISCO, con el fin de mejorar la competitividad turística del sector turismo.* (Subrayado fuera de texto)

**SÉPTIMA. DURACIÓN:** *La duración del presente convenio será igual al tiempo en que se produzca el retorno de la totalidad de los recursos que destina transitoriamente FONTUR para el pago, principalmente, del pasivo laboral y pensional de la Compañía Hotel Del Prado S.A. hoy en liquidación.* (Subrayado fuera de texto)

**OCTAVA. VALOR:** *Para todos los efectos legales y fiscales, este convenio es un acto sin cuantía. No obstante FONTUR destinará, de forma transitoria, hasta la suma de OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$8.265.000.000) para sufragar, principalmente, el pasivo pensional y laboral de la Compañía Hotel del Prado en las condiciones ofrecidas en la invitación FNTB 093 - 2015”.* (Subrayado fuera de texto)

Según oficio SG- 45610- 2023, del 31 de marzo emitido por FONTUR: “A la fecha no existen modificaciones al convenio FNTB-069 de 2016”.

Una vez analizado el Convenio, el Estado de Cuenta de este y las respuestas a las inquietudes planteadas por la CGR al respecto, se observa:

- Entre el 28 de junio y 31 de octubre de 2016, los desembolsos realizados, superaron el valor máximo del préstamo pactado en la cláusula octava, toda vez que el saldo del crédito estuvo entre \$8.589 millones y \$9.003 millones. El 31 de octubre del mismo año, realizaron un reembolso a FONTUR por valor de \$3.126 millones por concepto de reembolso recursos no ejecutados Hotel el Prado, por lo cual, el valor del convenio volvió a estar por debajo del techo definido.

- El objeto del convenio, supera lo autorizado por el Comité Directivo de FONTUR, dado que este Órgano autorizó que los desembolsos fuesen específicamente para pasivos laborales y carga pensional, y tal como se observa en las cláusulas previamente citadas, en el documento se registró que los recursos públicos podrían ser destinados a una finalidad diferente a la previamente citada, al indicar que los recursos se destinarían “principalmente”.

En su respuesta, el Patrimonio Autónomo no hizo alusión a estos dos aspectos, por lo cual, se ratifican.

En el Estado de Cuenta, se observa que, desde el inicio del convenio a la fecha, FONTUR ha pagado \$684 millones, por los siguientes conceptos no autorizados por el Comité Directivo:

**Tabla 7. Relación de pagos no autorizados efectuados  
con cargo al Convenio FNTB 069 DE 2016  
(cifras en pesos)**

Fecha	Descripción Mvto	Débitos
23/06/2016	SERVICIO DE ENERGIA HOTEL EL PRADO.	108.901.209,00
27/06/2016	SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO HOTEL EL PRADO.	84.851.914,00
12/07/2016	SERVICIO DE GAS.	68.817.495,00
15/07/2016	SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PERIODO 06-16 HOTEL EL PRADO.	20.065.256,00
22/07/2016	SERVICIO DE ENERGIA HOTEL EL PRADO.	35.081.600,00
09/08/2016	SERVICIO TELEFONICO HOTEL EL PRADO.	2.210.196,00
16/08/2016	FACTURAS DE GAS HOTEL EL PRADO.	7.610.362,00
16/08/2016	PAGO DE FACTURA CLARO HOTEL EL PRADO.	1.436.400,00
19/08/2016	SERVICIO DE INTERNET.	15.414.995,00
29/12/2017	PAGO HONORARIOS LIQUIDADORA HOTEL EL PRADO	334.000.000,00
04/02/2019	SOLICITUD DE GIRO IVA CONTRAPRESTACION HOTEL EL PRADO.	5.999.039,00
<b>TOTAL</b>		<b>684.388.466,00</b>

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por FONTUR en atención a los requerimientos.

A FONTUR, la CGR le solicitó los soportes que evidencian que estos pagos no fueron realizados con recursos del convenio, y en el caso de los honorarios, fueron reembolsados, por lo cual, se desvirtúa el presunto detrimento. El Patrimonio Autónomo afirma:

*“Es de aclarar que los recursos que se encuentran relacionados en la Tabla No.1 del literal b. denominada “relación de pagos no autorizados efectuados con cargo al Convenio FNTB 069 de 2016”, **no fueron asumidos con cargo a los recursos transitorios del convenio**, ya que estos se ejecutaron con cargo a la Línea Presupuestal de FONTUR denominada “Administración y venta de bienes a cargo de FONTUR”, la cual fue aprobada por el Comité Directivo, para la administración, mantenimiento y venta de los bienes turísticos a cargo del Fondo (...) (Resaltado realizado por FONTUR en su respuesta).*

*Por lo tanto, los recursos que versan sobre el pago de servicios públicos del hotel, tal y como se enunció anteriormente, no fueron asumidos con cargo a los recursos transitorios del Convenio FNTB-069 de 2016, sino con cargo a la línea presupuestal asignada por el Comité Directivo de FONTUR, para la administración de los bienes. (Subrayado realizado por FONTUR en su respuesta)”.*

Sin embargo, se dará traslado de este hallazgo al Despacho del Contralor Delegado para que se evalúe la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio, toda vez que, se debe considerar que la Gerente Contable de la Fiduciaria, emitió una certificación el 19 de enero de 2023, la cual fue entregada a la Comisión de auditoría y en la que se certifica: *“De acuerdo con los libros auxiliares y registros contables al corte del 31 de diciembre de 2022, el Patrimonio Autónomo Fontur se permite confirmar el saldo que adeuda la sociedad Compañía Hotel del Prado S.A. en Liquidación. Nit 890100322-5, según el convenio FNTB 069 2016”* (Subrayado fuera de texto).

Es decir que la certificación es errónea, al aseverar que el saldo adeudado por valor de \$5.812.015.796,29 corresponde al convenio FNTB 069 2016, toda vez que el PA afirma en su respuesta:

*(...) en consecuencia los gastos en que se incurrió para atender servicios públicos y demás gastos del Hotel El Prado se atendieron tal como lo establece el contrato y la norma existente, no fueron usados para estos efectos los recursos derivados del convenio (...).*

*(...) Por lo tanto, los recursos que versan sobre el pago de servicios públicos del hotel, tal y como se enunció anteriormente, no fueron asumidos con cargo a los recursos transitorios del Convenio FNTB-069 de 2016, sino con cargo a la línea presupuestal asignada por el Comité Directivo de FONTUR, para la administración de los bienes (...)* (Subrayado fuera de texto)

a. El Patrimonio Autónomo indicó a la Comisión de Auditoría que esta cartera no ha sido deteriorada ya que: *“Para esta cuenta no se ha tenido en cuenta un posible*

*deterioro, toda vez que el contrato se ha manejado dentro de los términos pactados<sup>11</sup>.*

Considerando que la CGR difiere de este argumento para la no realización de deterioro, mediante oficio AG81-026 del 26 de abril de 2023, se solicitó a FONTUR:

*“Explicar la respuesta: “Para esta cuenta no se ha tenido en cuenta un posible deterioro, toda vez que el contrato se ha manejado dentro de los términos pactado” de la pregunta del oficio AG81-020: d) Indicar si esta cartera ha sido objeto de deterioro desde la fecha de suscripción del convenio o si existen acuerdos de pago definidos, en este último caso, se requiere copia de dichos acuerdos.*

*Lo anterior, considerando que, en el citado convenio no se especifica respecto a los desembolsos que realice FONTUR, con qué periodicidad deben ser reembolsados y a la fecha de cierre, el valor de la deuda asciende a \$5.812.015.796,29 saldo que se genera de diversas vigencias, desde el inicio del convenio”.*

Respecto a lo cual, FONTUR indicó:

El convenio fue suscrito entre FIDUCOLDEX (como vocera de FONTUR), la Compañía Hotel Del Prado S.A. En liquidación y la SAE. (Subrayado fuera de texto).

*“En la Cláusula quinta numeral 3, se prevé la obligación de la compañía Hotel Del Prado S.A. En liquidación, a realizar el reembolso de los recursos aportados por FONTUR en este convenio, con cargo a los recursos derivados de explotación económica del Hotel El Prado junto con el reconocimiento de la indexación de los recursos que se restituyan, de tal manera que no se presenta una pérdida de valor en el tiempo, indexación que al 31 de diciembre de 2022 asciende a \$1.186.327.094 tal como se relaciona en el movimiento y en el certificado remitido en el oficio SG- 45610-2023 de fecha 31 de marzo de 2023. (Subrayado fuera de texto)*

Al respecto, se debe considerar que la Compañía se encuentra en liquidación, lo cual incide directamente en la probabilidad de recuperación de la totalidad de los saldos adeudados, y la indexación causada a 31 de diciembre de 2022, que cita FONTUR en su respuesta, corresponde al registro contable de la cuenta por cobrar, más no el recaudo de la cartera asociada.

*“(…) En el numeral 5 de la cláusula quinta del contrato, se obliga a constituir título de deuda a favor de Fontur.*

*El PA Fontur en su condición de concedente en el Contrato de concesión FNTB No. 039 de 2016, mediante el cual se entregó en concesión la operación del Hotel El Prado, recibe la contraprestación derivada de la explotación hotelera y destina en forma*

---

<sup>11</sup> Oficio SG-45610-2023 del 31 de marzo de 2023. Respuesta al radicado de la CGR AG81-020.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

*prioritaria esos recursos, a la atención de la obligación de pago del valor aportado por FONTUR, previos descuentos, en desarrollo del convenio FNTB 069 2016, tal como lo prevé la cláusula sexta, numeral quinto de éste. Dado lo anterior, el convenio especifica las obligaciones de reembolso entre las partes y la forma de cumplimiento de estas”.*

Respecto a la cláusula quinta del contrato, la Compañía se obliga a constituir el título de deuda a favor FONTUR, pero en esta misma se ratifica que el pago de la indexación de los recursos se efectuará una vez se haya realizado el pago de todos los pasivos del proceso de liquidación.

Adicionalmente y según respuesta de la Entidad:

*“La duración del presente convenio será igual al tiempo en que se produzca el retorno de la totalidad de los recursos que destina transitoriamente FONTUR para el pago, principalmente, del pasivo laboral y pensional de la Compañía Hotel del Prado S.A. hoy en liquidación (...) las obligaciones contractuales iniciaron el 31 de mayo de 2016, tal y como consta en la relación de pagos anexa y terminan una vez se retorne la totalidad de los recursos destinados en forma transitoria. Es necesario aclarar que quedan aproximadamente 23 años de concesión”.*

Aunado al estado de liquidación, debe considerarse el lapso restante para que este proceso culmine y la ubicación de FONTUR en las prioridades de pago, lo cual, a criterio de la CGR no solamente incide en la determinación de indicios de deterioro de esta cartera, sino que incrementa las probabilidades de pérdida de los recursos públicos con los cuales se financia el citado convenio.

En cuanto al deterioro, la respuesta suministrada por la Entidad no desvirtúa lo comunicado, teniendo en cuenta los aspectos inicialmente comunicados por la CGR.

Llama la atención del equipo auditor, un aparte de la respuesta en la cual se indica:

*“Adicionalmente, se recibe comunicación 20235100055721 de fecha 14 de febrero 2023 en la cual, la SAE como administrador del FRISCO, propietario de la sociedad Cía. Hotel del Prado S.A., se encuentra contemplando para el año 2023, la venta del Hotel conforme a la valoración comercial de la unidad económica denominada “Hotel El Prado”, con el fin de realizar el pago de los pasivos que posee la sociedad, entre los cuales contempla la cuenta por pagar a favor del P.A. FONTUR, asegurando así el reembolso de los recursos”. (Subrayado fuera de texto)*



Toda vez que según la cláusula octava del Convenio FNTB 069 DE 2016 no es posible la enajenación o venta del Hotel el Prado, por tratarse de un bien de interés cultural de carácter nacional.

Por lo descrito, en el presente hallazgo se genera una incertidumbre respecto al saldo de la cuenta 1386 – Deterioro de las cuentas por cobrar y en contra partida, la cuenta 5347 – Deterioro de las cuentas por cobrar.

Así mismo, este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1952 de 2019, al firmar un convenio incluyendo otros tipos de pagos a realizar con los recursos del mismo, sin considerar la autorización dada por el Comité Directivo de FONTUR, y se solicitará, al Despacho del Contralor Delegado, que se evalúe la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio, por la expedición de una certificación de saldos que no corresponde, según la respuesta de la Entidad, exclusivamente a recursos del Convenio FNTB 069 DE 2016.

#### **Hallazgo N°6. Deterioro de las Cuentas por Cobrar – Contribuciones, Tasas e Ingresos No Tributarios. Administrativo.**

La Resolución 533 de 2015, y demás normas que la modifican, establece respecto al deterioro de las cuentas por cobrar:

*“Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por cobrar se medirán por el valor de la transacción menos cualquier disminución por deterioro de valor. El deterioro se reconocerá de forma separada como un menor valor de las cuentas por cobrar, afectando el gasto del periodo. Para el cálculo del deterioro la entidad podrá realizar la estimación de las pérdidas crediticias de manera individual o de manera colectiva”.*

A 31 de diciembre de 2022, el saldo de la cuenta 1311 - Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios, ascendía a \$2.349.815.028. Bajo este rubro se causaban las sanciones automáticas impuestas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a los prestadores de servicios turísticos por la actualización del Registro Nacional de Turismo.

A su vez, se indica en las notas a los Estados Financieros, que el cobro de dicha cartera, no está en cabeza de FONTUR sino del Ministerio.

La cuenta 1386 – Deterioro acumulado de las cuentas por cobrar, no presenta saldo a la fecha de cierre y la cuenta 5347 – Deterioro de cuentas por cobrar refleja un saldo de \$1.484.838.003, el cual, según las notas *“Corresponde a las sanciones*



*prescritas las cuales son informadas por el Grupo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCIT”.*

Mediante oficio AG81-012 del 3 de marzo de 2023, la CGR solicitó al Patrimonio:

*“Cuenta 13 – Cuentas por cobrar. Relación detallada en Excel de los saldos que componen esta cuenta, tales como tercero, concepto y fecha. Respecto al deterioro de las cuentas, se requiere: (...) c. Indicios de deterioro considerados, bien sea de forma individual o colectiva”, respecto a lo cual, FONTUR indicó:*

*“Adicionalmente, respecto a los literales c y d, se aclara que, al 31 de diciembre de 2022, las cuentas por cobrar no presentan deterioro”.* (Subrayado fuera de texto)

Lo cual entra en contradicción con lo indicado en la nota 7. Cuentas por Cobrar, toda vez que se indica que se realizaron estimaciones por deterioro:

*“Las estimaciones de deterioro se realizaron de acuerdo con la evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias (prescripción de multas), según lo informado por El Grupo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta reducción representa una pérdida por deterioro, el efecto se reconoce como gasto en el resultado del periodo”.* (Subrayado fuera de texto).

Se observa que FONTUR realiza los registros contables asociados a esta cartera, tomando como criterio el radicado 20172000063781<sup>12</sup>, emitido por la Contaduría General de la Nación. El radicado, contiene términos y definiciones extraídas del Régimen de Contabilidad Pública, que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2017, y referencia definiciones reevaluadas con el Nuevo Marco Normativo para el Sector Gobierno, como es el caso de la noción de deudores y provisión de la cuenta deudores, cuando bajo la Resolución 533 de 2015, y demás normas que la modifican, estos conceptos corresponden a cuentas por cobrar y deterioro de estas.

Indica el PA en su respuesta:

*“Si bien el ejercicio contable se realizó de esta manera, dicho reconocimiento no afecta el saldo final de la cuenta total reportado al cierre de la vigencia y la medición de la cuenta por cobrar al 31 diciembre de 2022, corresponde a la realidad económica, según lo reportado por el Grupo de cobro coactivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

---

<sup>12</sup> Solicitado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, según el informe de auditoría al procedimiento de investigaciones e imposición de sanciones a prestadores de servicios turísticos de noviembre de 2017.

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

---

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

*No obstante, resulta relevante aclarar que la observación obedece al criterio del manejo contable, diferenciando el rubro de clasificación del registro de la cuenta por cobrar y su respectivo deterioro”.*

La respuesta del Patrimonio Autónomo no explica el por qué, para afectar los registros contables de las cuentas por cobrar y deterioro, se basan en un concepto emitido por la CGN que no se encuentra vigente, toda vez que tal como se indicó en lo comunicado, el concepto se basa en el Régimen de Contabilidad Pública, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

Lo descrito, tiene origen en la inobservancia, por parte del área contable, de las definiciones y conceptos del marco normativo aplicable para la Entidades del Sector Gobierno.

#### **Hallazgo N°7. Revelación de Obras Inconclusas en las Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2022. Administrativo.**

Las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la Contaduría General de la Nación, establece en el Capítulo VI. Normas para la Presentación de Estados Financieros y Revelaciones, establece respecto a la presentación de Estados Financieros:

1.1. *Finalidad de los estados financieros.*

6. *Los estados financieros constituyen una representación estructurada de la situación financiera, del rendimiento financiero y de los flujos de efectivo de la entidad. Su objetivo es suministrar información que sea útil a una amplia variedad de usuarios para tomar y evaluar sus decisiones económicas respecto a la asignación de recursos, así como para realizar el ejercicio de control a nivel interno y externo. Los estados financieros también constituyen un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados y pueden ser utilizados como un instrumento de carácter predictivo o proyectivo en relación con los recursos requeridos, los recursos generados en el giro normal de la operación y los riesgos e incertidumbres asociados a estos.* (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la Ley 2020 del 17 de julio de 2020, creó el registro nacional de obras civiles inconclusas de las Entidades Estatales, y en virtud de esta, FONTUR reporta cuatro (4) obras inconclusas:

- Construcción del sistema electromecánico de la línea de transporte La Palma – Ecoparque los Yarumos. Convenio FNT 102-2015.

- Sendero ecoturístico en el corregimiento de San Cipriano – Buenaventura Convenio FNT-262-2015.
- Construcción del sendero ecoturístico Ecovía en Puerto Nariño – Amazonas. Convenio FNT-063-2015.
- Construcción del Parque Eco–Turístico E-Colosó, Municipio de Coloso en el Departamento de Sucre. Convenio FNT 319-2014.

De éstas, en notas a los Estados Financieros se presentó información referente a Sendero Ecoturístico en el corregimiento de San Cipriano, bajo el título 16.1.1. revelaciones adicionales; sin evidenciarse revelaciones asociadas a las otras tres (3) obras inconclusas mencionadas<sup>13</sup>.

Al respecto, el Patrimonio Autónomo indica que si existen revelaciones respecto al sendero ecoturístico Ecovía en Puerto Nariño y el parque ecoturístico E Colosó. Tal como se informó en lo comunicado, en la Nota 16. Otros Derechos y Garantías, contiene información de los anticipos realizados a los proyectos: Sendero Turístico Ecovía – Puerto Nariño a San Martín Amazonas y a la Construcción del Parque CONSTRUCCION DEL PARQUE ECOTURISTICO E-COLOSO EN COLOSO – SUCRE, pero no se revela como obras inconclusas, que es lo informado por la CGR.

En cuanto al Sistema electromecánico de la línea de transporte La Palma – Ecoparque los Yarumos. Convenio FNT 102-2015, argumenta FONTUR:

*“ (...) a pesar de que este proyecto está incluido dentro del Reporte de Obras Inconclusas que se realiza mensualmente a la Contraloría General de la República, el reconocimiento y revelaciones contables del mismo deben estar a cargo de INFIMANIZALES y del Municipio de Manizales a quienes se les entregó el resultado de las obras ejecutadas”.*

Al respecto, la Contraloría General de la República, ratifica que las Notas deben contener la revelación de las obras inconclusas que reporta FONTUR, sujeto de control de la CGR.

El hecho que no se consigne una revelación en los Estados Financieros de la condición de estas obras, y demás proyectos con características similares, genera un desconocimiento de eventos materiales para los usuarios de la información, quienes no pueden conocer los problemas asociados a este tipo de bienes ni las

---

<sup>13</sup> Respecto al Sendero Turístico Ecovía – Puerto Nariño a San Martín Amazonas y a la Construcción del Parque CONSTRUCCION DEL PARQUE ECOTURISTICO ECOLOSO EN COLOSO –SUCRE, se incluye el valor de los anticipos a 31 de diciembre de 2022.

acciones adelantadas en procura de subsanarlos, y genera que el informe remitido a la CGR se convierta en un control administrativo transitorio.

## **GESTIÓN PRESUPUESTAL**

### **Hallazgo N°8 Ejecución Presupuesto de Ingresos - Cuentas por Cobrar-Transferencias por Cobrar. Administrativo.**

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016  
Contrato 137 de 2013- Otrosíes.

Si bien para la vigencia 2022, el Patrimonio Autónomo FONTUR reporta ejecución de presupuesto de ingresos por \$317.308.892.807, se registra como valor total recibido el monto de \$222.340.055.322, es decir el 80% del valor total ejecutado por concepto de ingresos, el cual se vio afectado por el recibo del 20% de los recursos provenientes de una de las fuentes de ingreso más representativa, como es el Proyecto de Inversión “Apoyo a la Promoción y Competitividad Turística Ley 1101 de 2006 a nivel nacional (Impuesto al Turismo)”, por \$118.778.647.593 <sup>14</sup>, recursos que representan el 37,43% del total del presupuesto de ingresos para la vigencia 2022, es así, que se registra como recibido el monto de \$23.809.810.108, es decir un 20%, quedando un saldo por \$94.968.837.485, que representa el 80%, quedando registrado en cuentas por cobrar-transferencias por cobrar.

**Tabla 8. Presupuesto Ejecución Ingresos**

---

<sup>14</sup> Ingresos vía Otrosíes números 36, 39 y 40 al Contrato de Fiducia 137 de 2013.

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

---

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

(Cifras en pesos)

**3. Ejecución Presupuestal Presupuesto de Ingresos a 31 diciembre 2022.**

PATRIMONIO AUTÓNOMO FONTUR EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS Corte: 31/12/2022 Cifras en COP millones						
Consolidado						
Ingresos	Total Presupuesto	% Part.	Total Ejecución	%	Total Valor Recibido	%
Apoyo al Sector Turístico para la Promoción y Competitividad Ley 1101 de 2006 a Nivel Nacional	118.163.977.231,00	42%	118.163.977.231,00	100%	23.809.810.107,99	20%
Desarrollo de Estrategias con Enfoque Territorial para la Promoción y la Competitividad Turística a Nivel Nacional	614.670.362,00	0%	614.670.362,00	100%	-	0%
Recaudo Contribución Parafiscal	94.078.802.442,00	34%	118.330.829.499,00	126%	118.330.829.499,00	126%
Mayor Recaudo Contribución Parafiscal Vigencia Anterior	11.324.953.829,00	4%	11.324.953.829,00	100%	11.324.953.829,00	100%
Recaudo Multas 2022	1.316.663.025,11	0%	2.805.687.583,01	213%	2.805.687.583,01	213%
Recaudo Multas Vigencia Anterior	2.029.258.783,18	1%	2.029.258.783,18	100%	2.029.258.783,18	100%
Saldos Disponibles Vigencia Anterior	38.184.215.596,41	14%	38.184.215.596,41	100%	38.184.215.596,41	100%
Rendimientos en cuenta bancaria	2.453.607.108,00	1%	12.221.299.677,00	498%	12.221.299.677,00	498%
Liberaciones- Vigencias anteriores	9.136.824.449,60	0%	9.136.824.449,60	100%	9.136.824.449,60	100%
Otros ingresos	605.785.127,63	0%	699.853.746,00	53%	699.853.746,00	53%
<b>Total Ingresos</b>	<b>277.908.757.953,93</b>	<b>100%</b>	<b>313.511.570.756,20</b>	<b>113%</b>	<b>218.542.733.271,19</b>	<b>79%</b>
<b>Recursos CNT</b>						
Ingresos por Hotel El Isleño, Hotel Hacaritama. Hostal Doña Manuela, SPA Providencia -2022	1.034.424.234,35	0%	1.227.714.670,82	61%	1.227.714.670,82	61%
Rendimientos en cuenta bancaria 2022	80.000.000,00	0%	2.297.257.009,00	613%	2.297.257.009,00	613%
Saldos Disponibles Vigencia Anterior y Liberaciones	272.350.371,15	0%	272.350.371,15	100%	272.350.371,15	100%
<b>Recursos CNT</b>	<b>1.386.774.605,50</b>	<b>0%</b>	<b>3.797.322.050,97</b>	<b>274%</b>	<b>3.797.322.050,97</b>	<b>274%</b>
	<b>279.295.532559</b>	<b>100%</b>	<b>317.308.892.807,17</b>	<b>114%</b>	<b>222.340.055322</b>	<b>80%</b>

Cifras en millones de pesos

Fuente información suministrada por FONTUR. Respuesta Ref. SG-43964-2023 del 30 enero de 2023

Lo anterior, se sustentado en la Nota 7. a los Estados Financieros<sup>15</sup>. Cuentas por Cobrar- numeral 7.3, como transcribe a continuación:

**Imagen 3. Notas a los Estados Financieros FONTUR  
a 31 de diciembre de 2022**  
(Cifras en pesos)

**NOTA 7. CUENTAS POR COBRAR**
**Composición**

CONCEPTO	2022	2021	VARIACIÓN
<b>CUENTAS POR COBRAR</b>	<b>268.874.702.640</b>	<b>271.345.211.030</b>	<b>(2.470.508.390)</b>
Contribuciones tasas e ingresos no tributarios	2.349.815.018	3.671.136.937	(1.321.321.919)
Saldos Disponibles En Patrimonios Autónomos Y Otros Recursos Entregados En Administración	-	96.979.899.650	(96.979.899.650)
Transferencias por cobrar	259.570.137.485	164.601.300.000	94.968.837.485
Otras cuentas por cobrar	6.954.750.137	6.092.874.443	861.875.694

Fuente: Información allegada con respuesta Ref. FDX-Emis-010905 del 1º de marzo de 2023- FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX PATRIMONIO AUTÓNOMO FONTUR (37265) Notas a los Estados Financieros Al 31 de diciembre de 2022 Y 2021  
(Cifras expresadas en pesos colombianos) (Página 35 de 73).

<sup>15</sup> FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX- PATRIMONIO AUTÓNOMO FONTUR (37265) Notas a los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2022 Y 2021 (Cifras expresadas en pesos colombianos)

“(…)

### 7.3. Transferencias por cobrar

Corresponde al saldo pendiente de pago por parte del Fideicomitente Ministerio de Industria Comercio y Turismo de las cuentas por cobrar a 31 de diciembre de 2022 y 2021.

Cta de cobro	Concepto	Valor	Abono	Saldo
13/22	OTROSI 40 al contrato de fiducia 137 de 2013 por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión.	\$ 614.670.362	\$ -	\$ 614.670.362
11/22	OTROSI 39 al contrato de fiducia 137 de 2013 por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión.	\$ 3.500.000.000	\$ -	\$ 3.500.000.000
03/22	OTROSI 36 al contrato de fiducia 137 de 2013 por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión "apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad turística ley 1101 de 2006 a nivel nacional"	\$ 114.663.977.231	\$ (23.809.810.108)	\$ 90.854.167.123
02/21	OTROSI 33 AL CONTRATO DE FIDUCIA 137-2013 Por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión "Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad turística Ley 1101 a nivel nacional".	\$ 134.601.300.000	\$ -	\$ 134.601.300.000
13/20	OTROSI 34 AL CONTRATO DE FIDUCIA 137-2013 Por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión "Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad turística Ley 1101 a nivel nacional".	\$ 30.000.000.000	\$ -	\$ 30.000.000.000
Total				\$ 259.570.137.485

(…)

Si bien el Patrimonio Autónomo FONTUR, en su respuesta de referencia SG-46259.2023 del 3 de mayo de 2023, manifiesta:

“(…) Es importante observar que, el P.A FONTUR atiende el principio de Unidad de Caja, bajo el cual el recaudo de todos los montos recibidos de partidas asignadas por

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



*parte del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, son utilizados como una caja común destinada a atender los pagos por obligaciones generadas, con cargo a los presupuestos aprobados para cada vigencia. De esta forma, durante la vigencia 2022 fueron recibidos dineros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para atender tales obligaciones generadas dentro de la ejecución de egresos, por un monto total de \$120.789.709.758 provenientes de Cuenta Única Nacional y Cuentas por cobrar constituidas al Ministerio, que sumados al saldo inicial de recursos en cuentas bancarias de esta fuente para la misma vigencia 2022 (\$26.054.697.446), constituyeron una caja común de \$146.844.407.204. Esta caja respaldó parte de los pagos realizados durante el año con afectación de los presupuestos de las vigencias a las que correspondían, observando los plazos de ejecución de mediano y largo plazo de los proyectos de Fontur. (...)*

Los recursos vía otrosí al Contrato de Fiducia 137-2013 son transferidos “*Por concepto de recursos destinados al proyecto de inversión “Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad turística Ley 1101 a nivel nacional”, son de destinación específica, razón por la cual lo manifestado por el Patrimonio no desvirtúa lo observado.*

Es así que, del valor registrado por \$259.570.137.485 como transferencias por cobrar, a 31 de diciembre de 2022, responde a los recursos transferidos en 2021 por \$164.601.300.000, que al adicionar lo correspondiente a la vigencia 2022, por \$94.968.837.485, se incrementa aproximadamente en el 147%.

Se determinan falencias de planeación, programación y ejecución presupuestal, situación que impacta el cumplimiento de los fines para los cuales fueron apropiados los recursos, evidenciando adicionalmente, falencias en la oportunidad, eficiencia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas, situación que afecta la gestión institucional asignada, en cumplimiento de los objetivos misionales de política pública del sector turismo.

### **Hallazgo N°9 Ejecución Presupuesto Egresos. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:



*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 489 de 1998. Principios de la Función Pública - ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

*“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

Decreto 403 de 2020.

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

**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.*

**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.*

**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.*

m) **Integralidad:** *En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales.*

Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo-PND ARTÍCULO 38, ORIENTACIÓN DEL GASTO A RESULTADOS. Modifíquese el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 148. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS.** *La programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Para el efecto, el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos que serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo y los planes plurianuales de inversión.*

Ley 1474 de 2011 Artículo 44 de la Sujetos disciplinables

*“El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.”.*

Ley 1952 de 2019: CAPÍTULO III - Sujetos disciplinables

*“(…) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

**CAPÍTULO IV- La falta disciplinaria Artículo 26.**

*“La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley. “*

**Artículo 27. Acción y omisión.**

*“La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”*

**Artículo 70. Sujetos disciplinables.**

*“El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. “*

Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016  
Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos  
Contrato 137 de 2013- Otrosíes

El Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - PA FONTUR debe enmarcar sus actos de administración y gestión conforme a las normas de carácter público que les sean aplicables a los particulares que ejercen funciones administrativas por delegación legal, es así como, en sus actuaciones debe atender los principios establecidos en el artículo 209 de la carta política de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, orientación del gasto a resultados lo cual afecta el cumplimiento de los fines para los cuales son apropiados los recursos.

A 31 de diciembre de 2022, el Patrimonio reporta, por concepto de presupuesto de egresos un total de \$279.295.532.560, en el que, el rubro de inversión por \$244.007.919.312 participa con un 87%, el rubro de funcionamiento por \$33.900.838.642 representa el 12% y el rubro recursos CNT el 1% con \$1.386.774.605, del total de los recursos asignados, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Ejecución Presupuesto Egresos a 31 de diciembre de 2022**  
(Cifras en pesos)

#### 4. Ejecución Presupuestal Presupuesto de egresos a 31 diciembre 2022.

PATRIMONIO AUTONOMO FONTUR EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE EGRESOS Corte:31/12/2022 Cifras en COP millones										Saldo Total Recursos no comprometidos al cierre de la vigencia %
Egresos	Presupuesto	% Part.	Compromisos	%	Contratos	%	Ejecutado por Causación	%	Saldo Total Recursos no comprometidos al cierre de la vigencia	
<b>Inversión</b>										
Mejoramiento de la Competitividad Turística	63.502,964031	23%	28.940,274864	46%	16.709,572106	26%	7.654,405568	46%	34.562,689167	54%
Fortalecimiento de la Promoción y el Mercadeo Turístico	80.104,504607	29%	39.184,908466	49%	35.695,500349	45%	16.546,001672	46%	40.919,596141	51%
Banco de Proyectos	47.063,851359	17%	26.577,817058	56%	15.060,046536	32%	7.605,270923	50%	20.486,034301	44%
Turismo Responsable - ESCNNA	8.598,747227	3%	2.402,578813	28%	457,675989	5%	113,590366	25%	6.196,168414	72%
Infraestructura Turística	44.574,317589	16%	18.887,722731	42%	18.492,811920	41%	2.508,556301	14%	25.686,594858	58%
Apoyo a la cadena de valor del sector turismo en situaciones de emergencia	163,534500	0%	163,534500	100%	163,534500	100%	163,534500	100%	0,000000	0%
<b>Subtotal Inversión</b>	<b>244.007.919.312,30</b>	<b>87%</b>	<b>116.156.836.432,19</b>	<b>48%</b>	<b>86.579.141.399,17</b>	<b>35%</b>	<b>34.591.359.329,65</b>	<b>40%</b>	<b>127.851.082.880,11</b>	<b>52%</b>
<b>Funcionamiento</b>										
Gastos de Personal	16.113.151.686,00	6%	15.465.978.219,38	96%	14.938.439.982,38	93%	14.398.428.214,38	96%	647.173.466,62	4%
Gastos Generales	14.006.509.254,00	5%	10.754.553.084,38	77%	8.546.884.721,78	61%	7.398.988.908,51	87%	3.251.956.169,62	23%
Asesorías Externas	3.781.177.702,00	1%	2.540.544.428,00	67%	1.992.678.489,82	53%	776.950.474,81	39%	1.240.633.274,00	33%
<b>Subtotal Funcionamiento</b>	<b>33.900.838.642,00</b>	<b>12%</b>	<b>28.761.075.731,76</b>	<b>85%</b>	<b>25.478.003.193,98</b>	<b>75%</b>	<b>22.574.367.597,70</b>	<b>89%</b>	<b>5.139.762.910,24</b>	<b>15%</b>
<b>Total Egresos</b>	<b>277.908.757.954,30</b>	<b>100%</b>	<b>144.917.912.163,95</b>	<b>52%</b>	<b>112.057.144.593,15</b>	<b>40%</b>	<b>57.165.726.927,35</b>	<b>51%</b>	<b>132.990.845.790,35</b>	<b>48%</b>
<b>Recursos CNT</b>	<b>1.386.774.605,50</b>	<b>0%</b>	<b>1.306.774.605,50</b>	<b>94%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>6%</b>
<b>Total Presupuesto Egresos Vigencia 2022</b>										
	279.295,532560	100%	146.224,686769	52%	112.057,144593	40%	57.165,726927	51%	133.070,845790	48%

Cifras en millones de pesos

Fuente: Oficio Respuesta SG-43964-2 del 30 de enero de Anexo 38– Presentación PPT. VNE CGR FONTUR GESTION FCIERA 2022-VF - Dirección de Negocios – Gestión Financiera- FIDUCOLDEX

Se encuentra que, dentro del presupuesto de egresos, el proyecto de inversión denominado *“fortalecimiento de la promoción y el mercadeo turístico”* con \$80.104.504.607, representa el 29% del total de gastos del rubro de inversión, de los cuales, se reportan compromisos por \$39.184.908.466, es decir, un 49% de los recursos destinados a este rubro, en tanto que la contratación efectiva ascendió \$35.695.500.349 alcanzando el 45%.

El rubro correspondiente a *“Mejoramiento de la Competitividad Turística”* con \$63.502.964.031, representa el 23% del total de los egresos, de los cuales se comprometen \$28.940.24.664, que representan el 46%, en tanto que la contratación bajo este rubro corresponde al 26%, ya que se suscribieron contratos por valor de \$16.709.572.106.

Uno de los rubros que reporta menor ejecución, fue el que corresponde a la línea turismo responsable – ESCNNA, el cual tenía un presupuesto de egresos asignado por \$8.598.747.227, de los cuales se aprobaron proyectos por un valor de

\$2.402.578.813 que corresponde al 28%, sin embargo, solo se contrató el 5% de ese rubro que correspondió a \$457.675.989, situación reiterativa de vigencias anteriores.

El Patrimonio Autónomo FONTUR, dentro de sus notas a pie de página del reporte de ejecución presupuestal de egresos, manifiesta:

***“(…) Al cierre del mes de diciembre/2022:***

*“•Los recursos no comprometidos al cierre de la vigencia, se presentarán como propuesta de ajuste para incorporación al presupuesto de la vigencia 2023 para dar continuidad a la ejecución de los recursos.” (…)* (Sic).

Lo expresado en esta nota, no explica los motivos de la “No Ejecución”, se genera incertidumbre sobre la gestión misional del Patrimonio, más aún cuando ésta reducida ejecución de recursos es reiterativa vigencia a vigencia, sin que se evidencie mejoramiento.

De otra parte, el Patrimonio, en su respuesta SG-46259-2023 del 3 de mayo de 2023 manifiesta:

*“(…) viii. Como se mencionó en la respuesta de la observación anterior, en cuanto a la ejecución en la contratación podemos indicar que los proyectos aprobados tienen cronograma de ejecución en promedio entre 6 a 12 meses, ya que van de acuerdo con las fechas previstas para cada una de las actividades y alcance de los mismos. También, se presentan casos en los que para el P.A. FONTUR iniciar con la contratación y posterior ejecución de actividades de un proyecto, requieren de elementos que son entregables del proponente. (…)*”

Se reportan proyectos que, si bien inicialmente se suscriben para duración promedio entre 6 y 12 meses, se evidencia que su ejecución se extiende hasta 10 años o más.

Igualmente, el Patrimonio indica:

*“(…) xi. Respecto a las acciones de mejora formuladas e implementadas con ocasión a la auditoría financiera 2021, referentes a la ejecución de recursos; de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Auditoría Interna del P.A. FONTUR, la administración implementó acciones como: a. **Reporte trimestral de ejecución de vigencias anteriores y el Informe mensual de ejecución Presupuestal de vigencias anteriores:** Que se presentan desde la Dirección de Negocios al Ministerio de Comercio Industria y Turismo como fideicomitente y que se adjuntan en la carpeta “**Anexos Observación 9**”.*

***b. Informe de seguimiento mensual del avance en la contratación de proyectos aprobados por el Comité Directivo implementado en septiembre de 2022 y que se***

reformuló por el **Informe de cumplimiento del Plan Anual de Adquisiciones Implementado a partir del mes de enero de 2023** y a partir del cual se realiza seguimiento de la contratación de los proyectos aprobados por el Comité Directivo y que se adjuntan en la carpeta “**Anexos Observación 9**”. (Subrayado fuera de texto)

c. **Tablero de Control de Gestión de Proyectos: Implementado a partir del mes de febrero de 2023** desde la Gerencia de Planeación y Proyectos para el seguimiento del avance en la ejecución de proyectos en las diferentes líneas estratégicas y que se adjunta en la carpeta “**Anexos Observación 9**”. (Subrayado fuera de texto)

*Lo anterior evidencia que desde la administración del P.A. FONTUR se han implementado acciones que no solamente están dirigidas a eliminar las causas de los hallazgos, sino a dar cumplimiento a las metas propuestas por MinCIT en términos de eficiencia, cumplimiento y efectividad, respecto a la ejecución de los proyectos que impactan el turismo en Colombia. (...)*<sup>16</sup>

Se encuentran acciones de mejoramiento cuya implementación se da posterior al cierre de la vigencia 2022; adicionalmente, se aporta documento con “*Reformulación del plan de mejoramiento derivado del a Auditoría Financiera 2021*”, mediante memorando GPP-43624-023 el 17 de enero de 2023, postergando acciones cuyo vencimiento era durante la vigencia 2022.

Se evidencian falencias de ejecución de los recursos puestos a disposición del patrimonio autónomo para la vigencia 2022, situación que afecta el cumplimiento de la política pública para apoyo a la infraestructura turística, la competitividad, promoción y fortalecimiento del turismo en el país, situación reiterativa de vigencias anteriores, y observada por el Ente de Control<sup>17</sup>, sin que se evidencie oportunidad, eficiencia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas.

Se presenta inobservancia de los Manuales para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos; así como del artículo 209 de la Carta Política *Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad*, como también posible desconocimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, *orientación del gasto a resultados*, viéndose afectado el cumplimiento de los fines para los cuales fueron apropiados los recursos.

Este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de las normas mencionadas, en coherencia con lo estipulado en el artículo 44 de la Ley

<sup>16</sup> Adicionalmente, se aporta Memorando GPP-43624-023 el 17 de enero de 2023, cuyo asunto es Reformulación del plan de mejoramiento derivado del a Auditoría Financiera 2021.

<sup>17</sup> Informe CGR- CDSCEDR – No. 002. Junio de 2022



1474 de 2011 *Sujetos disciplinables; así como los artículos 27. Acción u Omisión, artículo 70. Sujetos disciplinables* de la Ley 1952 de 2019.

**Hallazgo N°10. Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016- Vigente 2022. Administrativo.**

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016

5.2 Ejecución presupuestal histórica anual. <https://fontur.com.co/productos-y-servicios/direccion-financiera>

Contrato 137 de 2013

Los reportes de Ejecución Presupuestal de Egresos presentados por el Patrimonio, registran conceptos que no se encuentran definidos dentro del Manual de Presupuesto vigente a diciembre de 2022, evidenciado falencias de claridad y de unidad de criterios para la identificación de los mismos, en los diferentes informes.

Si bien mediante respuesta SG-46259-2023 del 3 de mayo de 2023, el Patrimonio argumenta:

*“(…) **Respuesta:** De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Negocios Especiales del P.A FONTUR, y atendiendo lo establecido en numeral 10.15 del contrato de fiducia Mercantil 137 de 2013, y los seguimientos a los planes de mejora establecidos, durante los años 2021 y 2022, en labor conjunta con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se realizó actualización del manual de presupuesto del PA Fontur obteniendo aprobación final de la versión N°2 de este Manual el día 28 de diciembre de 2022, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual nos permitimos remitir en **(Anexo observación 10).(…)**”*



Es claro que este *MANUAL DE PRESUPUESTO FONTUR* CÓDIGO: MA-GNE- 006  
VERSIÓN: 2 FECHA: 28/Dic/2022, aplica a partir de la vigencia 2023.

No se encuentra definido dentro del Manual de Presupuesto vigente, el concepto “**Ejecutado por Causación**”, término utilizado durante las últimas cuatro (4) vigencias (2019 a 2022), entendiéndose que se refiere a los pagos realizados a contratación suscrita.

## 2022

Presupuesto	% Part.	Compromisos	% Contratos	%	Ejecutado por Causación	%	Saldo Total Recursos no comprometidos al cierre de la vigencia
-------------	---------	-------------	-------------	---	-------------------------	---	--

Fuente. Información allegada con oficio SG-43964-2023. 30-01-2023: Ejecución Presupuestal de Egresos, del Patrimonio Autónomo FONTUR, con Corte:31/12/2022 – numeral 4. Ejecución Presupuestal Presupuesto de Egresos a 31 diciembre 2022.

Adicionalmente, los conceptos registrados en Ejecución Presupuestal de Egresos, del Patrimonio Autónomo FONTUR, con Corte:31/12/2022<sup>18</sup>. Difieren de los Informes Históricos de Ejecución Presupuestal (2019 a 2022), publicados en Página Web.

## 5.2 Ejecución presupuestal histórica anual<sup>19</sup>.

### 2019-2021

CONCEPTO	TOTAL PRESUPUESTO 2018	% PART	TOTAL PROYECTOS APROBADOS	%	TOTAL CONTRATOS	%	TOTAL PAGOS	%
----------	------------------------	--------	---------------------------	---	-----------------	---	-------------	---

EGRESOS

<https://fontur.com.co/sites/default/files/2021-04/Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestal%202019.pdf>

Con oficio de respuesta Ref. FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023, literal g. se indica: “**La bonificación está sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado**” (Negrilla y subrayado fuera de texto); conceptos que no están definidos dentro del Manual de Presupuesto.

De otra parte, mediante respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023 a solicitud de información AG81-015 del 13 de marzo de 2023 radicado 2023EE0036968, el patrimonio, respecto del concepto “Ejecución Presupuestal de Egresos” manifiesta<sup>20</sup>:

“(…) De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Negocios del P.A. FONTUR, conforme a lo referido en el Manual de Presupuesto del P.A. FONTUR,

<sup>18</sup> <https://fontur.com.co/transparencia-y-acceso-la-informacion>

<sup>19</sup> <https://fontur.com.co/productos-y-servicios/direccion-financiera>

<sup>20</sup> Información-, Anexos - Allegada Con respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

*numeral 4.3.2. Ejecución presupuestal de egresos, se indica:*

*“(…) La ejecución presupuestal de los recursos de Inversión del Fondo Nacional de Turismo, inicia con la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal (…)”*

*En contraste con lo establecido en el numeral 1 Definiciones, del mismo Manual de Presupuesto, registra:*

*“(…) CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL: Es un documento expedido por el responsable de presupuesto o quien haga sus veces, a solicitud de los funcionarios competentes, con el cual se garantiza la existencia de la apropiación disponible y libre de afectación para atender un determinado compromiso con cargo al presupuesto de la vigencia. (…)”* (Subrayado fuera de texto).

*Así las cosas, una vez expedido el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, se garantizan los recursos y se da inicio a la ejecución, con los compromisos establecidos para atender la finalidad para la que fueron solicitados y/o aprobados. (…)”*

*Por lo tanto, la EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE EGRESOS, del PATRIMONIO AUTONOMO FONTUR, con Corte 31/12/2022, se establece a partir del presupuesto total aprobado para la vigencia frente al valor de recursos comprometidos es decir que se soportan en los Certificados de Disponibilidad Presupuestal. (…)”* (Subrayado fuera de texto).

No se presenta claridad en el concepto de ejecución presupuestal<sup>21</sup>, basado los recursos comprometidos vía certificados de disponibilidad presupuestal, teniendo en cuenta que los mismos, no son garantía de ejecución efectiva mientras se surten procesos contractuales, los cuales, como se ha evidenciado, pueden abarcar una o más vigencias, con las consecuencias de mantener “*saldos*” de recursos sin ejecución y, en otros casos, generar “*liberación*” los recursos sin ejecutar, después de varias vigencias, afectando la oportunidad y eficacia del cumplimiento de los objetivos para los cuales se comprometen.

Se evidencian falencias de una herramienta institucional metodológica y actualizada, que oriente técnicamente a los funcionarios del fideicomiso denominado “*Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR*” en la metodología establecida

---

<sup>21</sup> MANUAL DE PRESUPUESTO FONTUR CÓDIGO: MA-GNE- 006 VERSIÓN: 2 FECHA: 28/Dic/2022

• EJECUCIÓN PRESUPUESTAL: Es el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos, con el objetivo de cumplir con las metas propuestas en los planes de acción y obligaciones asignadas y asumidas por el Patrimonio. En la ejecución presupuestal se refleja la ejecución a nivel de apropiación, compromisos, contratación, facturación y pagos.

• PRESUPUESTO COMPROMETIDO: Son los recursos que se encuentran reservados con un Documento de Disponibilidad Presupuestal (DDP) disponibles y libres de afectación para adquirir una obligación

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

*para la planeación, elaboración, ejecución y control del presupuesto<sup>22</sup>, hecho que afecta su propósito como “herramienta eficiente que brinde exactitud en las cifras y permita la toma oportuna de decisiones”<sup>23</sup> y para la presentación de información a los diferentes usuarios, presentando inobservancia del objetivo principal del Manual de Presupuesto vigente y que hace parte del Manual del Sistema de Gestión de la Calidad de FONTUR, así como de lo estipulado contractualmente, según artículo Vigésimo. Obligaciones de la Fiduciaria- numeral 10.15. Políticas y Manuales.*

**Hallazgo N°11. Bonificación Anual No Salarial de Mera Liberalidad. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. En cuantía de \$572.289.000.**

Artículo 4. La Constitución es norma de normas.

*En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*

*Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.*

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevarlos responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. (...)”*

El Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

<sup>22</sup> MANUAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD, CÓDIGO: MAGNE55 MANUAL DE PRESUPUESTO FONTUR VERSIÓN: 1- 29 DE DICIEMBRE DE 2016- allegado como “Vigente 2022”

<sup>23</sup> Ídem.

Concordancias Ley 5 de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes;

Art. 273 . “Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar, por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

Ley 610 de 2000: “(...) Artículo 3º. Gestión fiscal.

*Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (...)*

“(...) Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado.

*Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

**Nota:** La modificación realizada por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, fue declarada inexecutable por la sentencia C-090 de 2022, por lo cual el texto vigente corresponde a la versión anterior a dicha modificación. (...)

Ley 1955 de 2018 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

*“(…) Artículo 38. Orientación del gasto a resultados. Modifíquese el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:*

*Ley 1753 de 2015 Artículo 148. Presupuesto orientado a resultados. La programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Para el efecto, el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos que serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo y los planes plurianuales de inversión. (…)*

*Ley 489 de 1998. Principios de la Función Pública “(…) ARTICULO 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.(…)”*

Decreto 403 de 2020- Artículo 3°. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

*“(…) **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.*

***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.*

***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.*

***m) Integralidad:** En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales. (…)*

El artículo 12 del Decreto 505 de 1997 dispuso:

*“(…) el Fondo de Promoción Turística creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 es una cuenta especial, con carácter de patrimonio autónomo, cuyos recursos serán destinados exclusivamente a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo*

*turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector turístico para incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico. (...)*

Ley 87 de 1993 - Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

*“(...) Artículo 2° Objetivos del Sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
  - b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
  - c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
  - d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
  - e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.*
- (...)”*

Ley 1952 de 2019: Capítulo III - Sujetos disciplinables

*“(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria.*

*“Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)”*

*Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria.*

*“Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causas de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”*

*“(...) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*



*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

*“(...) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...)”*

Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. (...)”*

Documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR” aprobado por el Ministerio, suscrito por la Viceministra de Turismo de la época, con la anotación: *“(...) El Plan se otorgará como política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015. (...)”*

Contrato 137 de 2013. Artículo Décimo: Obligaciones de la Fiduciaria. *“Son obligaciones de la Fiduciaria en su calidad de vocera del patrimonio autónomo, con cargo a los recursos administrados, las siguientes: (...)”*

10.9 Personal – *“(...) Con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo, la Fiduciaria en su calidad de vocera y administradora del Fontur, se obliga a seleccionar y contratar al personal que sea necesario para ejecutar el objeto del presente contrato y las obligaciones aquí contenidas, según el organigrama que se haya adoptado para el Fontur y el presupuesto anual aprobado. Este personal estará destinado de forma exclusiva al Patrimonio Autónomo. (...)”*



Artículo Trigésimo séptimo: Inexistencia de relación laboral “(...) *El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio. (...)*”

#### Manual de Contratación Nov2022 Capítulo I – Disposiciones Generales

“(...)”

1.4. Régimen de Contratación De conformidad con el Artículo 40 de la Ley 1450 de 2011, los procesos de contratación que adelante FONTUR, se someten a la legislación del Derecho Privado. (...)”

Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Artículo 40. “Definición naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística. El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

*“Artículo 42. Del Fondo de Promoción Turística. Créase el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado”.*

#### Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016- Vigente 2022

El Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - PA FONTUR debe enmarcar sus actos de administración y gestión conforme a las normas de carácter público que les sean aplicables a los particulares que ejercen funciones administrativas por delegación legal, es así como en sus actuaciones debe atender los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política de Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad, así como lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, orientación del gasto a resultados lo cual afecta el cumplimiento de los fines para los cuales son apropiados los recursos.

El Patrimonio PA FONTUR cuenta con un Plan de Beneficios para los empleados desde la vigencia 2016 aprobado mediante “documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”<sup>24</sup>, aprobado por el Ministerio, suscrito por la viceministra de Turismo de la época, según el cual, “El Plan se otorgará como

<sup>24</sup> Fuente: Información allegada Anexo respuesta FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023

*política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015.*

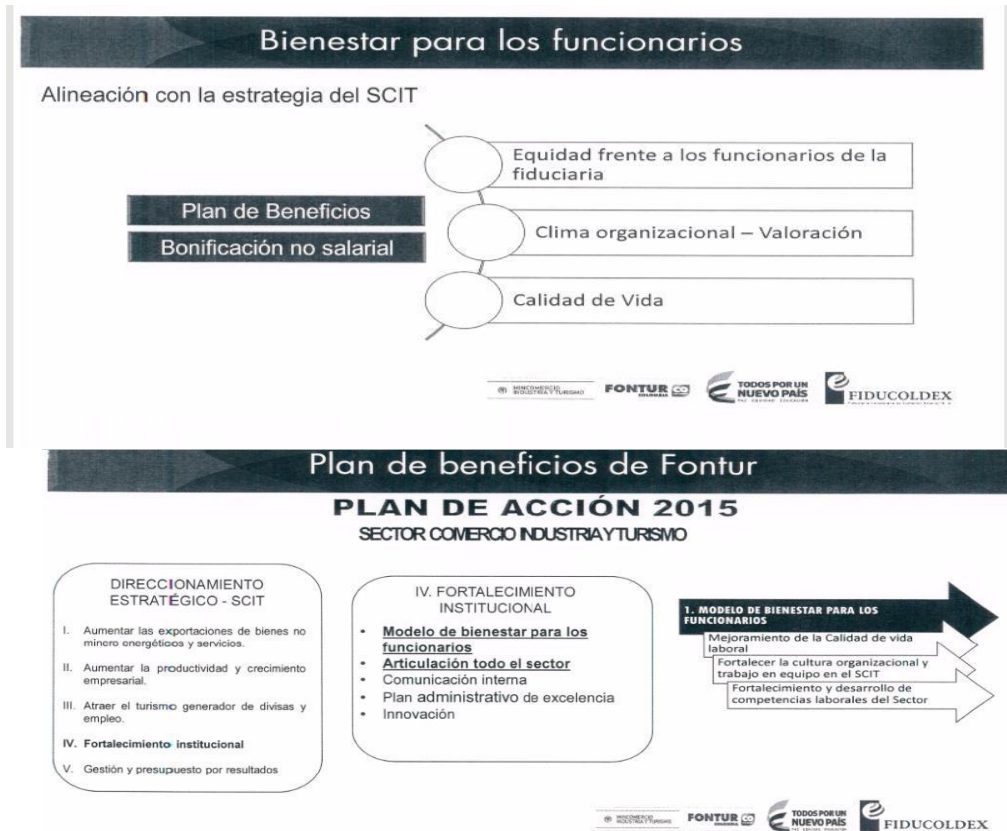
Hace parte de este documento, un anexo en presentación Power Point, en la que se hace referencia al Plan de Acción 2015 del Sector Comercio Industria y Turismo, el cual, dentro de los ítems para su Direccionamiento Estratégico define:

*“IV. Fortalecimiento Institucional” - 1. Modelo de bienestar para los funcionarios: Mejoramiento de la Calidad de Vida laboral. Fortalecer la cultura organizacional y trabajo en equipo en el SCIT. - Fortalecimiento y desarrollo de competencias laborales del sector.*

*-Articulación todo el sector*

*“Alineación con la estrategia del SCIT- el Sector Comercio Industria y Turismo: equidad frente a los funcionarios de la fiducia, clima organizacional-valoración y Calidad de vida”:*

#### **Imagen 4. Plan de Beneficios de Fontur-Plan de Acción 2015**



Fuente: Información allegada Anexo respuesta FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023

Se encuentra, según Respuesta a Solicitud Información – Bonificación por Mera Liberalidad P.A. FONTUR “1. La política de beneficios del P.A. FONTUR fue aprobada por el Viceministerio de Turismo el 26 de abril de 2016, por medio del documento DVT-442 (Se adjunta “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”), incluye una bonificación “no salarial” y “de mera liberalidad”<sup>25</sup>, que de acuerdo con certificación expedida por el Patrimonio Autónomo, para las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, por pagos reconocidos a los Empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, durante las vigencias 2018 a 2022, por concepto de Bonificación No Salarial, incluida dentro del Plan de Beneficios, ascendió a \$572.289.000<sup>26</sup>, como se registra en la siguiente imagen.

**Imagen 5. Pagos Bonificaciones 2018-2022**  
(Cifras en pesos)

<sup>25</sup> Oficio respuesta a Solicitud Información – Bonificación por Mera Liberalidad P.A. FONTUR- FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023. –Anexo Presentación en Power Point Plan de Beneficios de Fontur. (6 folios)

<sup>26</sup> Según respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 – Anexos del 19 de abril de 2023.

BONIFICACIÓN	
AÑO	Suma de VALOR
PAGO BONO EN 2018	\$ 119.580.000
PAGO BONO EN 2019	\$ 85.131.000
PAGO BONO EN 2020	\$ 108.004.000
PAGO BONO EN 2021	\$ 135.641.000
PAGO BONO EN 2022	\$ 123.933.000
PAGO BONO EN 2023	
<b>TOTAL BONIFICACION</b>	<b>\$ 572.289.000</b>

Fuente: Información alegada con respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 –Anexos del 19 de abril de 2023.

Una vez analizada la información allegada, se encuentra:

De una parte, se presenta posible inobservancia constitucional en la implementación de la “*Bonificación por Mera Liberalidad que otorga el P.A. FONTUR a los empleados*”, y, por otro lado, no se reportan criterios técnicos claros y verificables aplicados al cálculo y reconocimiento anual pagado por el Patrimonio.

En respuesta a Solicitud Información–Bonificación por Mera Liberalidad P.A. FONTUR, mediante, oficio identificado con referencia FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023, el Patrimonio Autónomo FONTUR, indica:

*“(…) Damos respuesta a la solicitud de información relacionada con la Bonificación por Mera Liberalidad que otorga el P.A. FONTUR a los empleados, nos permitimos indicar:*

1. *La política de beneficios del P.A. FONTUR fue aprobada por el Viceministerio de Turismo el 26 de abril de 2016, por medio del documento DVT-442 (Se adjunta “DVT442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”), y la misma incluye la bonificación “no salarial” y “de mera liberalidad”*

2. *De acuerdo con lo previsto en el documento anexo:*

a. *El valor de la bonificación corresponde a un porcentaje del salario de acuerdo con la siguiente tabla:*

Rangos salariales para el pago de bonificación		
Desde	Hasta	% de Bonificación
1 smlv	5 smlv	30%
5 + 1 smlv	9 smlv	25%
9+1 smlv	19 smlv	20%
19+1 smlv		15%

b. *La aprobación del esquema lo efectúa el Comité Directivo de manera anual.*

c. *El valor de la bonificación se incorpora al presupuesto de cada año.*

d. *Se otorga a los empleados que tengan contrato vigente al 31 de diciembre.*

- e. Para los empleados con antigüedad superior a 6 meses se otorga el 100% de la bonificación.
- f. Para los empleados con antigüedad menor a 6 meses se otorga de manera proporcional al tiempo laborado en el año.
- g. La bonificación está sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado.
- 1) El presupuesto anual es aprobado por el Comité Directivo, el cual incluye el rubro correspondiente al estimado de la bonificación.
- 2) El pago es efectuado el año inmediatamente siguiente una vez conocidos los resultados de la ejecución presupuestal.
- 3) La bonificación se calcula multiplicando el porcentaje de cumplimiento de la ejecución presupuestal por el porcentaje establecido en la tabla incluida en el numeral 2, de tal forma que el pago es proporcional.

*El resultado se aplica al salario de cada empleado de acuerdo con el rango salarial en el cual se encuentra ubicado en dicha tabla. (...)” (Sic) (Subrayado fuera de texto).*

Igualmente, en atención a solicitud de información mediante oficio AG81-015 radicado 2023EE0036968 del 13 de marzo de 2023, numeral 6, literal c):

*c) Favor informar criterios y fuentes de criterio para la aprobación del “Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, normas aplicables, así como procedimiento y criterio técnico para el establecimiento del valor de dichos beneficios.*

El Patrimonio con oficio FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023, responde:

*“(...) De acuerdo con la información suministrada por la Directora de Gestión Humana de FIDUCOLDEX, los criterios definidos para la liquidación de la bonificación se encuentran establecidos en el documento DVT- 442 emitido por el Viceministerio de Turismo (Fideicomitente), remitido en la comunicación FDX-Emis-011022 Respuesta Bonificaciones” (Sic) (Subrayado fuera de texto)*

En consonancia con lo anterior, según anexos en Power Point “DVT442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, los parámetros para la liquidación de la Bonificación No Salarial, se argumenta:

*“(...) Con el propósito de incentivar las buenas prácticas corporativas y del sector de Comercio, Industria y Turismo, FONTUR por mera liberalidad reconocerá a sus colaboradores una bonificación de naturaleza no salarial, sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado para tal fin. (...)” (Sic).*



## Imagen 6. Lineamientos Bonificación No Salarial- PA FONTUR

### Bonificación no salarial

#### PARÁMETROS PARA LIQUIDACIÓN DE BONIFICACIONES

Con el propósito de incentivar las buenas prácticas corporativas y del sector de Comercio Industria y Turismo, FONTUR por mera liberalidad reconocerá a sus colaboradores una bonificación de naturaleza no salarial, sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado para tal fin.

Los criterios que se aplican para liquidar estas bonificaciones son los siguientes:

Desde	Hasta	% de bonificación
1 smlv	5 smlv	30%
5+1 smlv	9 smlv	25%
9+1 smlv	19 smlv	20%
19+1 smlv		15%

- ✓ El valor de las bonificaciones corresponden a un porcentaje del salario.
- ✓ Conforme a la aprobación del esquema por parte del Comité Directivo se calculará en forma anual.
- ✓ Los valores se incorporarán en el presupuesto de cada año.

Los empleados que iniciaron contrato laboral hasta del 30 de junio del cada año, obtienen el 100% de la bonificación conforme a los rangos establecidos. Para quienes iniciaron a partir del 1 de julio, la bonificación se liquidará proporcionalmente al tiempo laborado.

Se otorga la bonificación a los empleados que tengan contrato laboral vigente al 31 de diciembre de 2015 y que se encuentren actualmente vinculados.

VALOR 2015  
**\$86.889.000**  
CUMPLIMIENTO 91%

Fuente: Respuesta a Solicitud Información – Bonificación por Mera Liberalidad P.A. FONTUR FDX-Emis-011022Bogotá D.C, 03 de marzo de 2023.

*\*La política de beneficios del P.A. FONTUR fue aprobada por el Viceministerio de Turismo el 26 de abril de 2016, por medio del documento DVT-442 (Se adjunta “DVT442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”), y la misma incluye la bonificación “no salarial” y “de mera liberalidad”*

Inicialmente se observa, que estas Bonificaciones, al ser reconocidas a los empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, con recursos públicos bajo la figura “de mera liberalidad”, evidencia presunta inobservancia de lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”<sup>27</sup>

Se encuentra que, mediante SENTENCIA N°68001-23-33-000-2019- 00892-01 de Consejo de Estado (SECCIÓN PRIMERA) del 29-07-2021, entre otros, se argumenta:

**“(…) AUXILIOS O DONACIONES - Alcance de la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política / AUXILIOS O DONACIONES – Prohibición no es absoluta / AUXILIOS O DONACIONES - Requisitos generales para su asignación**[L]a jurisprudencia de la Corte Constitucional explicó que la referida prohibición debe entenderse de forma amplia para que cumpla el fin constitucional para

<sup>27</sup> En concordancia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes; Art. 273. “Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar, por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

el cual fue diseñada; no obstante, endiferentes oportunidades ha señalado que la misma no es absoluta, pues admite “excepciones” que se legitiman dentro del marco de un Estado Social de Derecho, tales como la asignación derecursos a sectores especialmente protegidos. Al efecto, en la sentencia C-324 del 13 de mayo 2009, la Corte adelantó un estudio de cómo la jurisprudencia ha ido evolucionando en torno a la posibilidad de que el Estado asigne recursos públicos sin contraprestación alguna a favor de particulares, [...] En la precitada providencia se explicó que la prohibición establecida en el incisor primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, sí puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. En ese sentido, refirió que la prohibición general se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:

(i) Cuando se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. (ii) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la Carta Política o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica. (iii) Cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo. (iv) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales. (v) Cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen. (vi) Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales. (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado. (...)” (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, mediante respuesta a comunicación de observaciones referencia SG-46635-2023 del 16 de mayo de 2023, el Patrimonio argumenta:



*“(…) 1. Relacionada con haber incurrido en la prohibición prevista en el artículo 355 de la Constitución Política, relacionada con decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*a. La naturaleza especial del Patrimonio Autónomo FONTUR; esto es, un vehículo fiduciario de creación legal que no puede ser considerado, ni recibir el tratamiento reservado para una entidad pública.*

*Teniendo en cuenta lo anterior y tal como se ha manifestado en anteriores oportunidades al Organismo de Vigilancia y Control, conforme lo establecido en la Ley 1558 de 2012 en su artículo 21, el Fondo Nacional de Turismo es un patrimonio autónomo de creación legal administrado por Fiducoldex, para el manejo de los recursos indicados en la Ley 300 de 1996, 1101 de 2006 y 1558 de 2012, cuyo fideicomitente es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En este sentido, FONTUR no tiene la calidad de entidad pública. (...)”*

*(Subrayado fuera de texto). (Sic)*

Lo expuesto por la entidad ratifica lo observado. Para el ente de control es claro que FONTUR no tiene la calidad de entidad pública.

Continuando con lo argumentado por el Patrimonio:

*“(…) Lo anterior, cobra peso al analizar el contenido del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, donde se enlistan los organismos y entidades que conforman o integran la rama ejecutiva del poder público, no siendo factible encasillar a Fontur en alguna de las figuras determinadas por el legislador.*

*Esta tesis también se ve robustecida al analizar otras normas que definen cuales son las entidades estatales, como por ejemplo el artículo 2 de la Ley 80 de 1990, donde tampoco se encuentran singularizados los patrimonios autónomos constituidos con dineros públicos o donde el fideicomitente es el estado.*

*Dicho esto, tenemos que al señalar al Patrimonio Autónomo FONTUR una transgresión constitucional como la endilgada en la observación que origina la presente respuesta, se está asumiendo que el mismo es una entidad pública, ignorando la naturaleza jurídica aplicable definida de forma clara y taxativa por la ley. (...)”*

**“(…) b. Alcances del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia.**

*Diferente a la interpretación realizada por el ente de control fiscal, las disposiciones inmersas en el artículo 355 de Constitución Política de Colombia, de ninguna forma resultan aplicables a los reconocimientos económicos de carácter no salarial realizados por parte de un empleador (que como se dijo no corresponde a una entidad pública) a quienes son sus funcionarios y colaboradores, cuya relación jurídica se*

*encuentra regulada por las normas del derecho laboral privado (Código Sustantivo del Trabajo) de acuerdo con el régimen aplicable a FONTUR, pues los mismos como se explicará se realizan por voluntad del empleador basado en una serie de criterios objetivos de causación que, de ninguna forma, pueden ser considerados donativos o cesiones presupuestales y económicas de carácter gratuito en favor de terceros, más cuando su causación y pago se ambienta en el marco de la relación contractual laboral que rige la vinculación de los trabajadores del Patrimonio Autónomo FONTUR. (...)*

Se evidencia falta de claridad por parte del Patrimonio, sobre la aplicabilidad de la Constitución Política de Colombia, como norma de normas en la cual se establece “Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.” (Sic)

Es evidente que el reconocimiento de las Bonificaciones de Mera Liberalidad para los empleados de FONTUR, como beneficio autorizado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, se paga con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, vía transferencia a través del contrato 137 de 2013.

Adicionalmente, el Patrimonio soporta sus argumentos jurídicos en las siguientes Sentencias,

Sentencia C-254 de 1996, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

*“(…) AUXILIOS O DONACIONES-Alcance de la prohibición.  
La prohibición de decretar auxilios o donaciones, no se incumple únicamente con la expedición de la ley anual de presupuesto en el nivel nacional y, en el territorial, con la aprobación de las respectivas ordenanzas y acuerdos. Se trata de una prohibición que cubre a todas las ramas y órganos del poder público y, por ende, comprende todas las fases del proceso de programación, autorización, cálculo y ejecución del gasto. En este sentido sería absurdo pretender que la ley anterior que autoriza o decreta un auxilio, no está viciada de inconstitucionalidad y que sólo lo estará la futura ley de apropiaciones en la que se asignará la partida para llevarlo a cabo. La prohibición de decretar auxilios o donaciones tiene como destinatarios a las ramas y órganos del poder público. Dado que las autoridades sólo pueden actuar dentro del marco normativo, el alcance de una prohibición en su caso ha de entenderse con la amplitud necesaria para que la misma cumpla cabalmente su objetivo. Si la donación está prohibida, ha de estarlo también así ella sea sólo parcial, se realice de manera indirecta, o se cumpla por interpuesta persona. (...)”*

Posteriormente mediante, Sentencia C-1168/01 Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett:

*“(…) PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Operancia previa a la aprobación del presupuesto.*

*El principio de legalidad opera previamente a la aprobación del presupuesto, pues en la ley anual sólo pueden ser incorporadas partidas que correspondan a gastos decretados en ley previa, salvo las excepciones previstas por la propia Carta, a saber, (i) un crédito judicialmente reconocido, o gastos propuestos por el Gobierno para (ii) atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o (iii) al servicio de la deuda, o (iv) destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.(…)” (Sic)*

Sentencias que, no desvirtúan lo observado por el Órgano de Control.

Igualmente, el Patrimonio, en su respuesta SG- 46635-2023 del 16 de mayo de 2023, agrega:

*“(…) Así las cosas, de forma inadecuada el ente fiscal en su observación está haciendo extensivo el alcance a las medidas restrictivas previstas en la norma constitucional en comento, cuando dicha disposición constitucional atiende exclusivamente a la eliminación de los reconocimientos económicos gratuitos y deliberados que distorsionan la correcta aplicación de los principios de planeación y presupuestación pública, independientemente de la forma o denominación que se les diera a estos.*

*Por el contrario, las bonificaciones no salariales objeto de observación por parte de la Contraloría General de la República, corresponden exclusivamente a reconocimientos económicos, que no se realizan a terceros o personas extrañas al Patrimonio Autónomo, pues los mismos corresponden a una gratificación económica efectuada exclusivamente a los trabajadores y colaboradores del vehículo fiduciario en observancia a una serie de requisitos y criterios que dan cuenta de los esfuerzos que se realizan desde todos los niveles de la estructura organizacional del Fondo Nacional del Turismo, para la obtención y materialización del objeto misional por el que el mismo fue constituido. Situación que, de ninguna forma, corresponde a un supuesto de desconocimiento a la prohibición inmersa en el artículo 355 de la Constitución Política. (…)*” (Subrayado fuera de texto)

La argumentación expuesta, reconoce en todas sus partes, lo observado por el Órgano de Control.

Es claro que el personal que labora con el FONTUR no cuenta con vínculo laboral con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, según lo establece el Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, en Artículo Trigésimo séptimo: Inexistencia de relación laboral

*“(…) El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio. (…)”*,

En concordancia con lo establecido en su propio Manual de Contratación, atendiendo a la naturaleza jurídica del Fondo<sup>28</sup>.

Con lo anterior, los pagos por concepto de Bonificación No Salarial, reconocidos a los empleados de FONTUR, durante las vigencias 2018 a 2022, configuran una presunta destinación indebida de los recursos.

De otra parte, en atención a solicitud de información, con oficio AG81-015 radicado 2023EE0036968 del 13 de marzo de 2023, numeral 4:

*“(…) Cálculo técnico presentado al Comité Directivo, que contenga los valores reconocidos a los empleados de acuerdo con la vigencia de los contratos laborales, con los parámetros establecidos en los literales d., e., f. y g. registrados en el documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, del 26 de abril de 2016.*  
*(…) (Subrayado fuera de texto)*

Con respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023 el Patrimonio manifiesta:

*“(…) De acuerdo con la información suministrada por la Directora de Gestión Humana de FIDUCOLDEX, los lineamientos de la liquidación para la bonificación fueron aprobados por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Fideicomitente) a través del Viceministerio de Turismo tal como lo indica la comunicación “DVT 442” del 26 de abril de 2016.*

*EL Comité Directivo aprueba anualmente el presupuesto que incluye el rubro para dicho plan de Beneficios.*

---

<sup>28</sup> Manual de Contratación Nov2022 CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES “(…) 1.4. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN De conformidad con el Artículo 40 de la Ley 1450 de 2011, los procesos de contratación que adelante FONTUR, se someten a la legislación del Derecho Privado. (…)”

Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Artículo 40. “Definición naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística. El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

“Artículo 42. Del Fondo de Promoción Turística. Créase el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado”.

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

**FÓRMULA:** (Salario Base de liquidación x el porcentaje de liquidación x el porcentaje de ejecución presupuestal) x # de días laborados.

• **Salario base de liquidación:** Corresponde al salario promedio de la vigencia sobre la cual se liquida la bonificación.

• **Porcentaje de liquidación:** Corresponde al rango definido en la siguiente tabla de acuerdo con el salario de cada empleado:

	DESDE	HASTA	PORCENTAJE
	0	5	30%
+5smiv	5	9	25%
+9smiv	9	20	20%
+20smiv	20	EN ADELANTE	15%

• **Ejecución presupuestal:** Corresponde al porcentaje de ejecución del presupuesto de egresos aprobado por el Comité Directivo para cada vigencia.

• **# de días laborados:** Si el empleado ha laborado más de 180 días, se le paga el total, de lo contrario se pagará proporcional a los días laborados (...)” (Subrayado fuera de texto).

No se reporta claramente la base para el cálculo, es con base en “ejecución del presupuesto aprobado”, “presupuesto ejecutado”- “cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado” o “ejecución presupuestal”. Entre otros, se hace referencia indistintamente a conceptos tales como:

“(…) FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023, el Patrimonio Autónomo FONTUR, indica:

g. La bonificación está sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado. (...)”

“(…) FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023:

**FÓRMULA:** (Salario Base de liquidación x el porcentaje de liquidación x el porcentaje de ejecución presupuestal) x # de días laborados

**Ejecución presupuestal:** Corresponde al porcentaje de ejecución del presupuesto de egresos aprobado por el Comité Directivo para cada vigencia. (...)”

Se genera mayor incertidumbre respecto a la base para el cálculo, con lo manifestado por el Patrimonio en su respuesta SG- 46635-2023 del 16 de mayo de 2023:

“(…) Es preciso indicar que como ha quedado demostrado, en el presente escrito y contrario, a lo indicado por el ente fiscal, sí se cuenta con los soportes técnicos que sustentan el cálculo y reconocimiento anual de la bonificación pagada a los funcionarios del Fondo durante las vigencias 2018 a 2022 y los recursos utilizados para sustentar que dicha erogación corresponde a gastos de funcionamiento del Patrimonio

Autónomo; soportes que explican como el mencionado reconocimiento a los funcionarios, no afecta la ejecución de los proyectos propios al fin misional del Fondo, cuya fuente de recursos corresponde a presupuesto de inversión, sino que, por el contrario, incentiva una adecuada ejecución de las metas propuestas para el Fideicomiso y propende por maximizar los esfuerzos del grupo de funcionarios que prestan sus servicios al Patrimonio Autónomo a través de contratos laborales a término indefinido, regidos por el derecho privado. (...)

Aunado a lo anterior, mediante respuesta SG- 46635-2023 del 16 de mayo de 2023, el Patrimonio argumenta:

“(…)

2. Presunta carencia de soportes técnicos verificables que sustenten y soporten el pago de la mencionada bonificación a los trabajadores del Fondo Nacional del Turismo, debido a que en opinión de esa Contraloría no se conocen los criterios objetivos que fueron tenidos en cuenta para la liquidación y pago de dicho emolumento en favor de los colaboradores del Patrimonio Autónomo.

En este aparte, conviene recordar que como consta en los soportes remitidos previamente al ente de vigilancia y control en desarrollo de la visita realizada, los reconocimientos realizados a título de bonificación a los trabajadores del Patrimonio Autónomo FONTUR, surtieron y agotaron la totalidad de los procesos de autorización previa requeridos por parte del Fideicomitente, quien a través de los órganos dispuestos cuenta con la potestad de adoptar las decisiones correspondientes al mencionado reconocimiento. En ese sentido, a continuación se detalla la documentación que se encuentra a disposición del ente fiscal:

Denominación Documento y Fecha	Concepto
Oficio DVT-442 del 26 de abril de 2016 - Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR Despacho de la Viceministra de Turismo.	“Con el propósito de incentivar las buenas prácticas corporativas y del sector de Comercio Industria y Turismo, FONTUR por mera liberalidad reconocerá a sus colaboradores una bonificación no salarial, sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado para tal fin” (a)

Los criterios técnicos que se aplican para liquidar estas bonificaciones son los siguientes:

Tal como se informó en la respuesta **FDX-Emis-011658** del 21 de marzo del presente, reiteramos que los criterios técnicos para la liquidación de la bonificación fueron aprobados por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Fideicomitente) a través del Viceministerio de Turismo tal como lo indica la comunicación “DVT 442” del 26 de abril 2016.

La fórmula aplicada cada uno de los empleados que cumplen los criterios para ser beneficiarios de la bonificación es la siguiente:



$$\frac{(\text{"Salario Base de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de ejecución presupuestal"}) \times \text{"\# de días laborados último semestre"}}{180}$$

- **Salario base de liquidación:** Corresponde al salario promedio de la vigencia sobre la cual se liquida la bonificación.
- **Porcentaje de liquidación:** Corresponde al rango definido en la siguiente tabla de acuerdo con el salario de cada empleado:

Rango salarios		
Desde	Hasta	% de bonificación
1 smmlv	5 smmlv	30%
6 smmlv	9 smmlv	25%
10 smmlv	19 smmlv	20%
20 smmlv		15%

**Smmlv:** Salario mínimo mensual legal vigente.

- **Ejecución presupuestal:** Corresponde al porcentaje de ejecución del presupuesto de egresos aprobado por el Comité Directivo para cada vigencia.
- **\# de días laborados:** Si el empleado ha laborado más de 180 días, se le paga el total, de lo contrario se pagará proporcional a los días laborados)

#### **Consideraciones (Fuente DVT-442)**

El valor de las bonificaciones corresponde a un porcentaje del salario.

- Conforme la aprobación del esquema por parte del Comité Directivo de FONTUR se calculará en forma anual.
- Los valores se incorporarán en el presupuesto de cada año.

A continuación, recreamos un ejemplo real de la liquidación de la bonificación tomado de las bonificaciones pagadas en la vigencia 2021 para la empleada Victoria Ivonne Hernández Vargas teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- **Ejecución presupuestal:** 87%
- **Antigüedad:** Más de 180 días.
- **Salario Base de liquidación:** \$10,629,250 (11.7 SMMLV)
- **Rango salarial en la tabla:** 20%

Liquidación de la bonificación de acuerdo con la formula:

$$\frac{(\text{"Salario Base de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de ejecución presupuestal"}) \times \text{"\# de días laborados último semestre"}}{180}$$

**Bonificación = (\$10,629,250 x 20% x 87%) x 180 / 180 = \$1,849,489.50 (Valor redondeado al mil superior más cercano (\$1.850.000))**

En este caso, el empleado recibió una bonificación no salarial de \$1,850,000. (...)”  
(Sic).

Son evidentes las diferencias registradas en las respuestas allegadas por parte del Patrimonio, como en este caso, las variables que incluyen en la formula presentada para el cálculo de la Bonificación de Mera Liberalidad no coinciden.:

“(…) FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023:

**FÓRMULA:** (Salario Base de liquidación x el porcentaje de liquidación x el porcentaje de ejecución presupuestal) x # de días laborados. (...)”

“(…) SG- 46635-2023 del 16 de mayo de 2023:

$$\left( \frac{\text{"Salario Base de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de liquidación"} \times \text{"Porcentaje de ejecución presupuestal"} \times \text{"\# de días laborados último semestre"}}{180} \right) \quad (\dots)$$

Situación que no desvirtúa observado. generando aún mayor incertidumbre sobre el procedimiento y calculo técnico aplicado.

De acuerdo con certificación expedida por el Patrimonio Autónomo, para las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, por pagos reconocidos a los Empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, durante las vigencias 2018 a 2022, por concepto de Bonificación No Salarial, incluida dentro del Plan de Beneficios, la suma de \$572.289.000, como se observa en la siguiente imagen.

**Imagen 7. Montos reconocidos por Plan de Beneficios para empleados  
Patrimonio Autónomo FONTUR 2018-2023**  
(Cifras en pesos)

TIPO DE BENEFICIO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
EDUCACIÓN	\$ 41,645,266	\$ 38,946,872	\$ 20,025,399		\$ 30,000,000	\$ -	\$ 130,617,537
VEHÍCULO	\$ 49,218,246	\$ 46,374,496	\$ 54,893,780	\$ 44,517,774	\$ 49,000,000	\$ -	\$ 244,004,296
VIVIENDA	\$ 46,874,520	\$ 39,749,568	\$ 73,735,452	\$ 101,285,142	\$ 60,000,000	\$ -	\$ 321,644,682
AUXILIO DE SALUD	\$ 207,170,001	\$ 195,634,461	\$ 225,967,193	\$ 227,644,128	\$ 213,383,890	\$ 58,545,080	\$ 1,128,344,753
BONIFICACIÓN NO SALARIAL	\$ 119,580,000	\$ 85,131,000	\$ 108,004,000	\$ 135,641,000	\$ 123,933,000	\$ -	\$ 572,289,000
<b>TOTAL PAGADO</b>	<b>\$ 464,490,051</b>	<b>\$ 405,838,416</b>	<b>\$ 482,627,844</b>	<b>\$ 509,090,065</b>	<b>\$ 476,318,912</b>	<b>\$ 58,547,103</b>	<b>\$ 2,396,900,268</b>

Fuente: Certificación Pagos por Plan de Beneficios para Empleados (2018-2023) FONTUR allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023

En atención a lo expuesto, se tiene:

El reconocimiento de Bonificaciones No salariales y “de mera liberalidad” anual pagado a los empleados del Fondo, con recursos públicos, con presunta inobservancia de normas constitucionales, contractuales y legales, según la normatividad aplicable vigente.

No se allega criterio técnico claro y verificable aplicado en el cálculo de las Bonificaciones, para determinar los valores a reconocer a los funcionarios, por concepto la Bonificación “no salarial” y “de mera liberalidad”, que para las vigencias 2018 a 2022 ascendieron a \$572.289.000<sup>29</sup>. No se establece un porcentaje específico, medible y cuantificable, así como tampoco las metas sobre las cuales se liquida la Bonificación por Mera Liberalidad.

No se hace mención a normas aplicables, así como tampoco a un procedimiento definido dentro del Manual de Presupuesto de la Entidad, ni otro que sustente el cálculo y establecimiento del valor de dichos beneficios.

Según lo registrado en las Actas de Comité Directivo allegadas, del texto y detalle de las aprobaciones del Presupuesto, no se encuentra evidencia del “*esquema por parte del Comité Directivo*” mencionado en esta respuesta, así como tampoco del cálculo realizado para su aprobación e inclusión dentro del presupuesto de cada año.

El Patrimonio en su respuesta<sup>30</sup> indica:

*“(…) 6. a) Respuesta: De acuerdo con la información suministrada por la Directora de Gestión Humana de FIDUCOLDEX, el cumplimiento de la ejecución presupuestal corresponde al porcentaje de ejecución general del presupuesto total de egresos aprobados por el Comité Directivo en cada vigencia. (…)” (Sic) (Subrayado fuera de texto)*

Adicionalmente, manifiesta:

*“(…) Por lo tanto, la **EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE EGRESOS, del PATRIMONIO***

---

<sup>29</sup> Según respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 – Anexos del 19 de abril de 2023.

<sup>30</sup> Respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023 a solicitud Información AG81-015 referente al Plan de Beneficios para empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR

*AUTONOMO FONTUR, con Corte 31/12/2022, se establece a partir del presupuesto total aprobado para la vigencia frente al valor de recursos comprometidos es decir que se soportan en los Certificados de Disponibilidad Presupuestal. (...)” (Subrayado fuera de texto).*

En razón a lo anterior, no se puntualiza sobre cuál es el “*porcentaje de ejecución del presupuesto de egresos*”<sup>31</sup>, sin que se establezca un porcentaje mínimo de ejecución presupuestal para obtener el beneficio, así como tampoco se presenta claridad sobre la base a tener en cuenta para calcular el valor del beneficio a otorgar (Presupuesto Ejecutado- Presupuesto Aprobado (Comprometido-Contratado- Causado), para poder acceder a este beneficio, quedando abierto a cualquier porcentaje.

Cabe destacar que, en el “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, aprobado por el Ministerio y suscrito por la Viceministra de Turismo de la época, indicando que “El Plan se otorgará como política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015”, incluye reconocimiento de “Bonificaciones No Salariales de Mera Liberalidad”:

*“(…) Con el propósito de incentivar las buenas prácticas corporativas y del sector de Comercio, Industria y Turismo, FONTUR por mera liberalidad reconocerá a sus colaboradores una bonificación de naturaleza no salarial, sujeta al porcentaje de cumplimiento de metas de acuerdo con el presupuesto aprobado para tal fin. (...)” (Sic).*

Según lo registrado en este documento, para la vigencia 2015, año en el que se dio inicio a la implementación del Plan de Beneficios, el cumplimiento de metas alcanzó el 91%, en tanto que, para vigencias posteriores, 2018-2022 se reportan porcentajes de cumplimiento, que no superaron el 88% de los Compromisos vía Proyectos, un 78% por concepto de Ejecución a través de la Contratación y el 61% en Ejecución por Causación (Pagos), como se relaciona vigencia a vigencia, en la tabla adjunta.

**Tabla 10. Cumplimiento Anual de Ejecución Presupuestal Egresos  
2018-2022**

(Cifras en pesos)

Presupuesto	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL \$
Aprobado	153.366,00	288.801,0	198.329,00	285.620,0	279.296,0	1.205.412,00
Comprometido (Proyectos)	134.706,00	248.471,0	170.445,00	247.435,0	146.225,0	947.282,00
Ejecutado (Contratación)	102.015,00	195.009,0	77.595,00	168.428,0	112.057,0	655.104,00
Pagos Ejecución por causación	55.646,00	87.356,0	47.162,00	74.080,0	57.166,0	321.410,00
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL %

<sup>31</sup> Ibidem

Ejecución por Compromiso Proyectos con CDP	88%	86%	86%	87%	52%	79%
Ejecución por Contratos	76%	78%	46%	68%	77%	69%
Pagos sobre Contratados	55%	45%	61%	44%	51%	49%

Fuente: Información- PRESUPUESTO - Ejecución presupuestal Histórica <https://fontur.com.co/productos-y-servicios/dirección-financiera>

Se tiene entonces que, para vigencias 2018 a 2022 se reportan porcentajes de Compromisos vía Proyectos del 88% (2018), 86% para 2019-2020 y 87% (2021); en tanto que por Ejecución efectiva de los recursos vía Contratación se reportan cumplimientos del 76%, 78%, 46% y 68%, respectivamente, así como, por Pagos o Ejecución por Causación, el porcentaje anual fue del 55%, 44%, 45%, 61% y 44%, respectivamente.

Lo anterior, sin dejar de mencionar los resultados de gestión presupuestal presentados por la vigencia inmediatamente anterior y objeto de auditoría, vigencia 2022, con un porcentaje de cumplimiento de Compromisos vía Proyectos del 52% Contratación con el 77% por Pagos o Ejecución por Causación, el porcentaje logrado fue del 61%; que, si bien, no generó reconocimiento de Bonificación, es reflejo de las falencias en la gestión de los recursos.

La carencia de soportes técnicos verificables que sustenten el cálculo y reconocimiento anual pagado a los empleados de FONTUR; incertidumbre sobre la base para el cálculo de la Bonificación a reconocer a los empleados del Fondo, si es aplicado a los Compromisos vía Proyectos Aprobados y que no siempre se ejecutan en su totalidad durante una vigencia, si es, sobre la Contratación asociada a cada proyecto, que igualmente se suscribe en varias vigencias, viéndose afectada la exclusividad de la destinación de los recursos a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico, infraestructura, fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector turístico.

Afectación de los recursos públicos transferidos para su administración con objetivos y destinación específica orientados al cumplimiento de la Política Pública de Turismo, reconociendo beneficios a empleados, pese a las falencias en los resultados de gestión presupuestal reportados durante las últimas vigencias, presentando presunta inobservancia de los principios de economía y eficacia contenidos en el artículo 209 de CPN, desconocimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, orientación del gasto a resultados, lo cual afecta el cumplimiento de los fines del Estado, así como del artículo 12 del Decreto 505 de 1997, en cuanto a la exclusividad de la destinación de los recursos a la ejecución de los planes de Promoción y Mercadeo Turístico, Infraestructura, Fortalecimiento y Mejora de la Competitividad del Sector Turístico.

En atención a lo establecido en los artículos 3º. Gestión Fiscal y Artículo 6º. Daño Patrimonial a Estado de la Ley 610 de 2000, se determina que la situación evidenciada genera un posible detrimento al patrimonio público por la suma de \$572.289.000 por pagos reconocidos a los Empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, durante las vigencias 2018 a 2022, por concepto de Bonificación No Salarial y de Mera Liberalidad, configurando una presunta connotación fiscal por inobservancia del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 273 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes aplicables y vigentes, adicional a la presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con la Ley 1952 de 2019.

**Hallazgo N°12. Plan de Beneficios Empleados - P.A. FONTUR. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal en cuantía de \$1.824.611.268**

Artículo 4. La Constitución es norma de normas.

*En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.  
Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.*

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 1955 de 2018 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

*“(…) Artículo 38. Orientación del gasto a resultados. Modifíquese el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:*



*Ley 1753 de 2015 Artículo 148. Presupuesto orientado a resultados. La programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Para el efecto, el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos que serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo y los planes plurianuales de inversión. (...)*

#### Ley 489 de 1998. Principios de la Función Pública

*Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

#### Decreto 403 de 2020

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

***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.*

***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.*

***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.*

***m) Integralidad:*** *En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales.*

*Artículo 20. Reglas para la intervención funcional oficiosa. “La intervención funcional oficiosa se regirá por las siguientes reglas de actuación:*

*c) Es integral, es decir, respecto de todos los ejercicios de vigilancia y control iniciados sobre el mismo objeto de control fiscal, incluyendo auditorías, actuaciones especiales de fiscalización, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.”*

El artículo 12 del Decreto 505 de 1997 dispuso:

*“El Fondo de Promoción Turística creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 es una cuenta especial, con carácter de patrimonio autónomo, cuyos recursos serán destinados exclusivamente a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector turístico para incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico.”*

Documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”

*“1. La política de beneficios del P.A. FONTUR fue aprobada por el Viceministerio de Turismo el 26 de abril de 2016, por medio del documento DVT-442 (Se adjunta “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”), y la misma incluye la bonificación “no salarial” y “de mera liberalidad”*

Ley 87 de 1993 - Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Artículo 2º  
Objetivos del Sistema de Control Interno.

*Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.*

Ley 610 de 2000:

*“(…) **Artículo 3º. Gestión fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad,*

*eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. . (...)*

**“(...) Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado.** *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

**Nota:** *La modificación realizada por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, fue declarada inexecutable por la sentencia C-090 de 2022, por lo cual el texto vigente corresponde a la versión anterior a dicha modificación. (...)*

#### Ley 1952 de 2019: Capítulo III - Sujetos disciplinables

*“(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)*

#### Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. “

*“(...) La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.(...)”*

*“(...) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

*“(…) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (…)”*

Documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR” aprobado por el Ministerio, suscrito por la Viceministra de Turismo de la época, con la anotación: *“(…) El Plan se otorgará como política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015. (…)”*

Contrato 137 de 2013.

Artículo Décimo: Obligaciones de la Fiduciaria. *“Son obligaciones de la Fiduciaria en su calidad de vocera del patrimonio autónomo, con cargo a los recursos administrados, las siguientes:*

*“(…) 10.9 Personal –Con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo, la Fiduciaria en su calidad de vocera y administradora del Fontur, se obliga a seleccionar y contratar al personal que sea necesario para ejecutar el objeto del presente contrato y las obligaciones aquí contenidas, según el organigrama que se haya adoptado para el Fontur y el presupuesto anual aprobado. Este personal estará destinado de forma exclusiva al Patrimonio Autónomo. (…)”*

Artículo Trigésimo séptimo: Inexistencia de relación laboral

*“(…) El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio. (…)”*

Manual de Contratación Nov2022 CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES  
*“(…) 1.4. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN De conformidad con el Artículo 40 de la Ley 1450 de 2011, los procesos de contratación que adelante FONTUR, se someten a la legislación del Derecho Privado. (…)”*

Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.  
Artículo 40. *“Definición naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística. El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 quedará así:*

*“Artículo 42. Del Fondo de Promoción Turística. Créase el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a*

*los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado".*

El Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo - PA FONTUR debe enmarcar sus actos de administración y gestión conforme a las normas de carácter público que les sean aplicables a los particulares que ejercen funciones administrativas por delegación legal, es así como en sus actuaciones debe atender los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política de Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad, así como lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, orientación del gasto a resultados lo cual afecta el cumplimiento de los fines para los cuales son apropiados los recursos.

El Patrimonio PA FONTUR cuenta con un Plan de Beneficios para los empleados desde la vigencia 2016 aprobado mediante “documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”<sup>32</sup>, suscrito por la Viceministra de Turismo de la época, según el cual, “El Plan se otorgará como política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015”.

**Imagen 8. Documento “DVT 442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR**



MINCOMERCIO  
INDUSTRIA Y TURISMO

TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

DVT- 442

DESPACHO VICEMINISTRA DE TURISMO

Bogotá D.C.,

Doctora  
JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO  
Presidente  
FIDUCOLDEX S.A.  
Ciudad

Asunto: Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR  
Destino: Externo  
Origen: 33000

Respetada doctora Juana,

De manera atenta y de conformidad con el anexo de esta comunicación, el Ministerio aprueba el Plan de Beneficios para los empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR.

Este Plan se otorgará como política general del Patrimonio Autónomo, en beneficio de sus empleados a partir de la fecha y con efectos desde el 2015.

Se adjunta a esta comunicación copia del Plan de Beneficios señalado.

Cordialmente,

Sandra Howard Taylor  
Viceministra de Turismo

MINCIT  
5-2016-000465  
2016-04-28 02:32:47 PM FOLIO  
REGIO Rensajero ANE 6  
REM SANDRA VICTORIA HOWARD TAYLOR  
DES FIDUCOLDEX

Fuente: Información allegada Anexo respuesta FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023

Hace parte de este documento, un anexo en presentación Power Point, en la que se hace referencia al Plan de Acción 2015 del Sector Comercio Industria y Turismo, el

<sup>32</sup> Fuente: Información allegada Anexo respuesta FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023



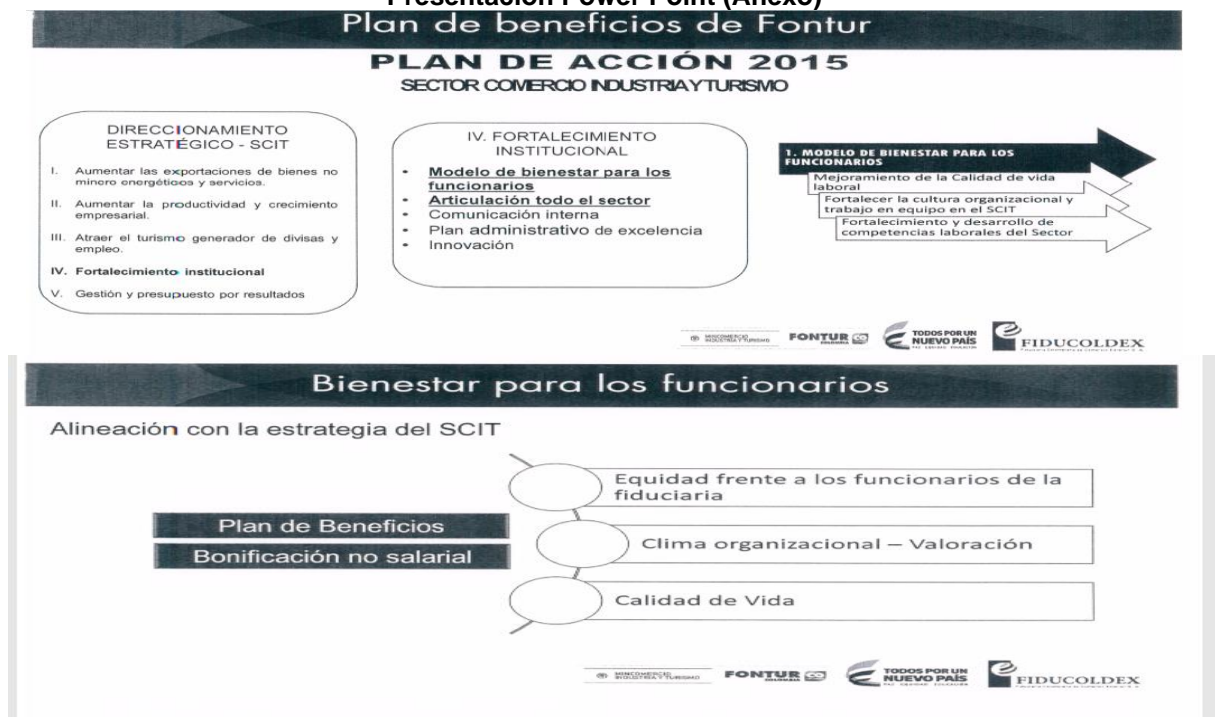
cual dentro de los ítems para su Direccionamiento Estratégico define:

“(…) IV. Fortalecimiento Institucional” - 1. Modelo de bienestar para los funcionarios: Mejoramiento de la Calidad de Vida laboral. Fortalecer la cultura organizacional y trabajo en equipo en el SCIT. - Fortalecimiento y desarrollo de competencias laborales del sector. -Articulación todo el sector

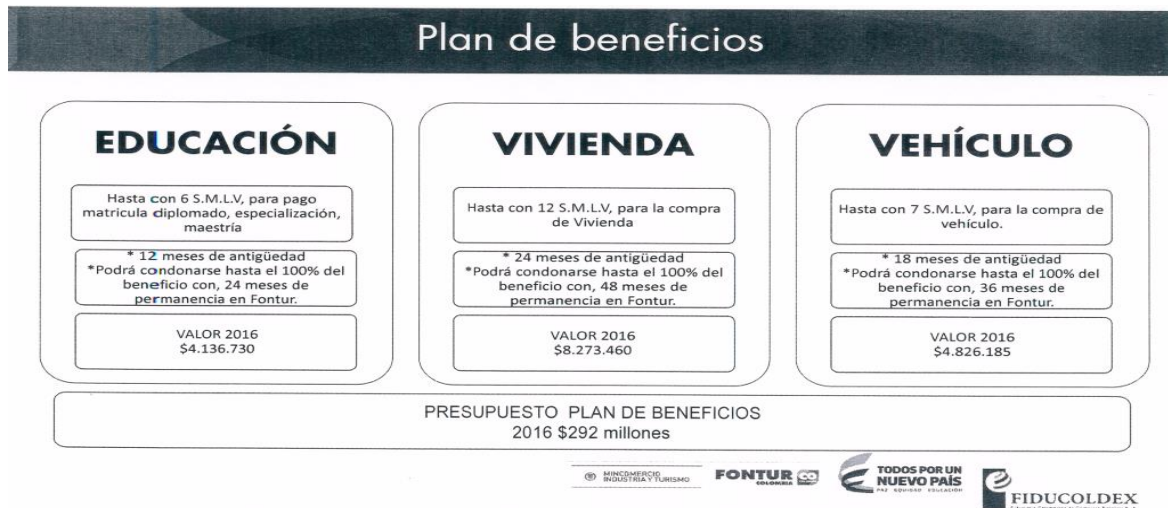
“Alineación con la estrategia del SCIT- el Sector Comercio Industria y Turismo: equidad frente a los funcionarios de la fiducia, clima organizacional-valoración y Calidad de vida. (…):”

El Plan incluye beneficios tales como préstamos especiales para vivienda, vehículo y educación (condonables por tiempos de servicio), auxilio de medicina prepagada, reconocimiento anual de una bonificación no salarial de “mera liberalidad”, entre otros.

**Imagen 9. Plan de Beneficios de Fontur-Plan de Acción 2015**  
**Presentación Power Point (Anexo)**







Fuente: Información allegada Anexo respuesta FDX-Emis-011022 del 3 de marzo de 2023

De acuerdo con certificación expedida por el Patrimonio Autónomo, para las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y hasta marzo de 2023, se han efectuado pagos por \$2.396.900.268, bajo el concepto de Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo para los empleados de FONTUR, como se detalla en la imagen adjunta.

**Imagen 10. Montos reconocidos por Plan de Beneficios para empleados Patrimonio Autónomo FONTUR 2018-2023**  
(Cifras en pesos)

TIPO DE BENEFICIO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
EDUCACIÓN	\$ 41,645,266	\$ 38,946,872	\$ 20,025,399		\$ 30,000,000	\$ -	\$ 130,617,537
VEHÍCULO	\$ 49,218,246	\$ 46,374,496	\$ 54,893,780	\$ 44,517,774	\$ 49,000,000	\$ -	\$ 244,004,296
VIVIENDA	\$ 46,874,520	\$ 39,749,568	\$ 73,735,452	\$ 101,285,142	\$ 60,000,000	\$ -	\$ 321,644,682
AUXILIO DE SALUD	\$ 207,170,001	\$ 195,634,461	\$ 225,967,193	\$ 227,644,128	\$ 213,383,890	\$ 58,545,080	\$ 1,128,344,753
BONIFICACIÓN NO SALARIAL	\$ 119,580,000	\$ 85,131,000	\$ 108,004,000	\$ 135,641,000	\$ 123,933,000	\$ -	\$ 572,289,000
<b>TOTAL PAGADO</b>	<b>\$ 464,490,051</b>	<b>\$ 405,838,416</b>	<b>\$ 482,627,844</b>	<b>\$ 509,090,065</b>	<b>\$ 476,318,912</b>	<b>\$ 58,547,103</b>	<b>\$ 2,396,900,268</b>

Fuente: Certificación Pagos por Plan de Beneficios para Empeados (2018-2023) FONTUR allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023

Sin incluir los montos correspondientes a bonificaciones no salariales<sup>33</sup>, se encuentra que, durante las vigencias 2018 a 2023, se reconocieron pagos por concepto vivienda, educación, vehículo y auxilio medicina prepagada, contemplados dentro del plan de beneficios para empleados de FONTUR, por la suma de \$1.824.611.268, como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 11. Pagos - Plan de Beneficios para Empleados**

<sup>33</sup> Beneficio Otorgado bajo la figura “Mera Liberalidad”.

**Patrimonio Autónomo FONTUR 2018-2023**  
 (Vivienda, Educación. Vehículo-Auxilio Salud)  
 (Cifras en pesos)

Suma de VALOR PRÉSTAMO ESPECIAL TIPO DE BENEFICIO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
EDUCACIÓN	\$ 41.645.266	\$ 38.946.872	\$ 20.025.399		\$ 30.000.000		\$ 130.617.537
VEHÍCULO	\$ 49.218.246	\$ 46.374.496	\$ 54.893.780	\$ 44.517.774	\$ 49.000.000		\$ 244.004.296
VIVIENDA	\$ 46.874.520	\$ 39.749.568	\$ 73.735.452	\$ 101.285.142	\$ 60.000.000		\$ 321.644.682
Sub-Total	\$ 137.738.032	\$ 125.070.936	\$ 148.654.631	\$ 145.802.916	\$ 139.000.000		\$ 696.266.515
AUXILIO DE MEDICINA PREPAGADA	\$ 207.170.001	\$ 195.634.461	\$ 225.967.193	\$ 227.644.128	\$ 213.383.890	\$ 58.545.080	\$ 1.128.344.753
<b>Total general</b>	<b>\$ 344.908.033</b>	<b>\$ 320.705.397</b>	<b>\$ 374.621.824</b>	<b>\$ 373.447.044</b>	<b>\$ 352.383.890</b>	<b>\$ 58.545.080</b>	<b>\$ 1.824.611.268</b>

Fuente: Certificación Pagos por Plan de Beneficios Para Empleados (2018-2023) FONTUR allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023- Análisis CGR

Algunos de estos Beneficios, como son los apoyos para educación, vivienda y vehículo, se otorgan con condiciones específicas tales como tiempo de antigüedad del empleado en el patrimonio y contraprestación de servicios “hasta por el 100%”, desde 24 meses, 48 meses y 36 meses, según sea el caso.

Se observa, que estos beneficios, al ser reconocidos a los empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, con recursos públicos, evidencia presunta inobservancia lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”<sup>34</sup>, así como de lo pactado contractualmente mediante el Artículo Trigésimo séptimo: Inexistencia de relación laboral<sup>35</sup>, Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013.

Aunado a lo anterior, se encuentra que, mediante SENTENCIA N°68001-23-33-000-2019-00892-01 de Consejo de Estado (SECCIÓN PRIMERA) del 29-07-2021, entre otros, se argumenta:

**“(…) AUXILIOS O DONACIONES - Alcance de la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política / AUXILIOS O DONACIONES – Prohibición no es absoluta / AUXILIOS O DONACIONES - Requisitos generales para su asignación**

<sup>34</sup> En concordancia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes; Art. 273 . “Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar, por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

<sup>35</sup> “El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio.”

*[L]a jurisprudencia de la Corte Constitucional explicó que la referida prohibición debe entenderse de forma amplia para que cumpla el fin constitucional para el cual fue diseñada; no obstante, en diferentes oportunidades ha señalado que la misma no es absoluta, pues admite “excepciones” que se legitiman dentro del marco de un Estado Social de Derecho, tales como la asignación de recursos a sectores especialmente protegidos. Al efecto, en la sentencia C-324 del 13 de mayo 2009, la Corte adelantó un estudio de cómo la jurisprudencia ha ido evolucionando en torno a la posibilidad de que el Estado asigne recursos públicos sin contraprestación alguna a favor de particulares, [...] En la precitada providencia se explicó que la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, sí puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. En ese sentido, refirió que la prohibición general se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos: (i) Cuando se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. (ii) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la Carta Política o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica. (iii) Cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo. (iv) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales. (v) Cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen. (vi) Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales. (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado. (...)” (Subrayado fuera de texto)*

De otra parte, se evidencia que el Plan de Beneficios del P.A. FONTUR aprobado por el Viceministerio de Turismo el 26 de abril de 2016, por medio del documento “DVT442 – Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, no responde a un soporte jurídico, basado en fuentes de criterio legal y técnico, que sustenten la implementación de un “Plan de Beneficios Patrimonio Autónomo FONTUR”, con

recursos de origen público, transferidos al Patrimonio con objetivos únicos y específicos para desarrollo de la Política Pública de Turismo, viéndose afectada la exclusividad de la destinación de los recursos a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico, infraestructura, fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector turístico.

No se hace mención a normas aplicables, así como tampoco a un procedimiento definido dentro del Manual de Presupuesto de la Entidad, no se allegan Actas de Comité Directivo ni otro acto administrativo que sustenten jurídicamente el otorgamiento de dichos beneficios a personal del Fondo, con recursos públicos, presentando una presunta inobservancia de normas constitucionales.

Según el Manual de Presupuesto del Patrimonio Autónomo FONTUR.:

*“(...) 4. CAPITULO III – ELABORACIÓN, APROBACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL PRESUPUESTAL*

*4.1. ELABORACIÓN ...*

*“(...) Distribución presupuesto de Funcionamiento:*

*Gastos de Personal*

*Gastos Generales*

*Asesorías Externas*

*Otros Gastos (...)*

No se discrimina ni se menciona la inclusión del rubro por Plan de Beneficios, dentro del Manual de Presupuesto ni en las Actas de Comité Directivo, escenario en el que se toman las decisiones de proyección y distribución del Presupuesto, tampoco se reportan registros identificando el código o rubro presupuestal que corresponda al Plan de Beneficios a incorporar en el presupuesto de cada año, careciendo de una herramienta institucional soporte, con criterios técnicos y legales, que permitan contar con unidad de criterios para su cálculo e implementación.

Mediante comunicación SG-46792-2023 del 23 de mayo de 2023, en respuesta a observaciones comunicadas, el Patrimonio argumenta, entre otros:

*“(...) En este sentido, FONTUR no tiene la calidad de entidad pública y por lo tanto, la forma de administración de los recursos, no se les aplica el régimen legal del orden nacional, razón para que se revise la actuación debido a la naturaleza jurídica que le corresponde, y no las disposiciones que rigen al régimen estatal y se reemplace la observación sin connotación. (...)” (Sic)*

*“(...) tenemos que al señalar al Patrimonio Autónomo FONTUR una transgresión constitucional como la endilgada en la observación que origina la presente respuesta, se está dándole el tratamiento de que el mismo es una entidad pública, desconociendo*

*la naturaleza jurídica aplicable definida de forma clara y taxativa por la ley explicada en este acápite. Razón suficiente para que se replante el hallazgo y se coloque sin connotación alguna. (...)”<sup>36</sup>.*

Lo expuesto por la entidad en todas sus comunicaciones, incluyendo la totalidad del texto de su respuesta, ratifica lo evidenciado.

Se determina falta de claridad por parte del Patrimonio, sobre la aplicabilidad de la Constitución Política de Colombia, como norma de normas para todos los habitantes del territorio nacional, en la cual se establece “Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.” (Subrayado fuera de texto)

El incumplimiento se presenta a partir de lo estipulado contractualmente<sup>37</sup>, Artículo Trigésimo séptimo:

*“(…) Inexistencia de relación laboral “(…) El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio. (...)”*

Con lo anterior, se presenta afectación de los recursos públicos transferidos para su administración con objetivos y destinación específica orientados al cumplimiento de la Política Pública de Turismo, reconociendo beneficios a empleados del Patrimonio, encontrándose, presunta inobservancia lo establecido contractualmente mediante el Artículo Trigésimo séptimo: Inexistencia de relación laboral”<sup>38</sup>, Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013, así como, de los principios de economía y eficacia contenidos en el artículo 209 de CPN, desconocimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, orientación del gasto a resultados lo cual afecta el cumplimiento de los fines del Estado, así como del artículo 12 del Decreto 505 de 1997, en cuando a la exclusividad de la destinación de los recursos a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico, infraestructura, fortalecimiento y mejora de la

---

<sup>36</sup> Pág. 9 de 65

<sup>37</sup> Contrato de Fiducia Mercantil 137 de 2013.

<sup>38</sup> “El presente contrato no genera relación laboral o de contrato de trabajo, ni da derecho a reclamación por prestaciones sociales o derechos diferentes de los previstos en el mismo, entre las partes, ni entre los empleados de la Fiduciaria y el Ministerio, ni entre los empleados que la Fiduciaria contrate para la ejecución del contrato y el Ministerio.”



competitividad del sector turístico, con presunta incidencia disciplinaria por lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

En atención a lo establecido en los artículos 3º. Gestión Fiscal y Artículo 6º. Daño patrimonial a Estado de la Ley 610 de 2000, se determina que la situación observada genera un posible detrimento al patrimonio público por la suma de \$1.824.611.268 por pagos reconocidos a los Empleados del Patrimonio Autónomo FONTUR, durante las vigencias 2018 a 2022, por concepto de Plan de Beneficios (Vivienda, Educación. Vehículo-Auxilio Medicina Prepagada), configurando una presunta connotación fiscal por inobservancia del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 273 de la Ley 5 de 1992.

### **Hallazgo N°13. Recursos por Ejecutar de Vigencias anteriores a 2022. Administrativo.**

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“(…) La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine. (...)”*

Ley 489 de 1998: Principios y finalidades de la Función Administrativa

Artículo 3º. Principios de la función administrativa. *“(…) La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular*

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---



*los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (...)*

*Artículo 4°. Finalidades de la función administrativa. “(...) La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. (...)”*

Decreto 403 de 2020 Artículo 3°. Principios de la vigilancia y el control fiscal.

*“La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: en especial de principios de oportunidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad.*

Decreto 505 de 1997 en su artículo 12 dispuso:

*“el Fondo de Promoción Turística creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 es una cuenta especial, con carácter de patrimonio autónomo, cuyos recursos serán destinados exclusivamente a la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector turístico para incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico. (...)”*

La Circular DM 017 del 27 de abril de 2020 del MINCIT establece:

*“(...) numeral 2.6. La supervisión, el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos estará a cargo del Fondo Nacional de Turismo, numeral 2.7: Fontur a través de su página web; [www.fontur.com.co](http://www.fontur.com.co) informará sobre el estado de los proyectos, indicando número de registro, fecha de radicación, nombre del proyecto, proponente, cobertura geográfica a la que pertenece/beneficia y los valores del proyecto. Según se vaya dando el proceso se irá actualizando la información, con lo avances y resultados de cada etapa... Fontur enviará al Viceministerio de Turismo, una vez al mes o cuando este lo requiera, un reporte con el estado actual de los proyectos por Departamento. Asimismo, presentará cada tres (3) meses un reporte completo al Comité Directivo de los proyectos aprobados y su estado. (...)”.*

Manual de Presupuesto de FONTUR, MAGNE55 Versión 1 de 2016, numeral

2.5. “(...) Principios Presupuestales, Planificación, Universalidad, Programación Integral.

(...)”6. CAPITULO V – CIERRE PRESUPUESTAL 6.1. CIERRE DE VIGENCIA “(...) Al finalizar la Vigencia Presupuestal, la Dirección de Negocios Especiales procederá a generar el cierre de vigencia en el sistema SIFI, se determinarán los saldos disponibles de apropiación en Gastos de Funcionamiento y en Gastos de Inversión, los cuales serán informados al Comité Directivo para su incorporación en el presupuesto de la vigencia siguiente. (...)” (Sic).

Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos.

Contrato 137 de 2013- Otrosíes

De la información recibida mediante oficio de respuesta a requerimiento AF-FR-007-2023 con radicado 2023EE0019762 del 13 de marzo de 2023, Anexo 2. Identificado como 2.1 *Resumen Ejecución de vigencias anteriores 2014-2022 a dic 2022*, se observa la permanencia de recursos pendientes por comprometer y ejecutar, que para la vigencia 2022 ascendieron a la suma de \$447.636.750.780, incrementándose en \$57.761.328.032 respecto de la vigencia 2021, los cuales ascendían a \$389.875.422.748, situación sobre la cual, el Órgano de Control se pronunció<sup>39</sup>.

Los saldos al cierre de la vigencia 2022, por \$447.636.750.780, representan el 22% del total de los recursos apropiados durante las nueve (9) vigencias, que ascienden a \$2.054.524.962.578. (Ver tabla).

**Tabla 12. Saldos Ejecución de Vigencias Anteriores 2014-2022  
A 31 de diciembre de 2022**

---

<sup>39</sup> Informe CGR- CDSCEDR – No. 002. Junio de 2022

(Cifras en pesos)

Ejecución presupuestal por vigencias PA Fontur a Diciembre/2022

VIGENCIA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Presupuesto Aprobado al cierre de cada Vigencia *	170.583.264.867	240.687.930.673	225.745.052.802	212.097.257.498	153.365.933.399	288.801.120.799	198.329.293.953	285.619.576.027	279.295.532.560	2.054.524.962.578
Comprometido al cierre de cada vigencia	156.202.719.121	224.279.629.208	218.275.557.550	196.422.917.315	134.706.928.300	248.471.166.098	170.444.901.047	247.435.360.430	146.224.686.769	1.742.463.865.839
Recursos no comprometidos al cierre de cada vigencia son apropiados en el presupuesto del año siguiente. **	14.380.545.746	16.408.301.465	7.469.495.252	15.674.340.183	18.659.005.099	40.329.954.701	27.884.392.907	38.184.215.597	133.070.845.790	312.061.096.739
Recursos apropiados que corresponden a cada vigencia	170.583.264.867	226.307.384.928	209.336.751.337	204.627.762.246	137.691.593.216	270.142.115.700	157.999.339.252	257.735.183.120	241.111.316.963	1.875.534.711.630
Por Comprometer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	133.070.845.790
(-) Liberado Proyectos **	1.988.261.139	17.275.485.287	1.911.669.989	9.342.020.023	5.983.269.865	5.581.459.884	8.325.165.496	1.677.286.505	-	52.084.618.187
Contratado	153.782.982.171	205.803.812.173	214.691.701.380	184.984.663.042	120.140.991.899	206.837.699.762	153.365.087.548	199.787.130.309	112.057.144.593	1.551.451.212.876
Por Contratar	431.475.811	1.200.331.748	1.672.186.182	2.096.234.251	8.582.666.536	36.052.006.452	8.754.648.002	45.970.943.617	34.167.542.176	138.928.034.776
(-) Liberado Contratos **	1.343.403.806	3.397.483.396	3.268.753.021	6.814.942.010	1.417.491.736	1.198.788.453	87.180.893	57.640.425	-	17.585.683.740
Facturado	149.342.908.614	200.568.518.081	210.390.838.231	173.449.003.358	110.764.610.092	187.135.510.004	119.185.248.397	150.225.295.218	57.165.726.927	1.358.227.658.923
Por Pagar	3.096.669.751	1.837.810.696	1.032.110.127	4.720.717.673	7.958.890.071	18.503.401.305	34.092.658.258	49.504.194.666	54.891.417.666	175.637.870.214
Recursos por ejecutar	3.528.145.562	3.038.142.444	2.704.296.309	6.816.951.924	16.541.556.607	54.555.407.758	42.847.306.260	95.475.138.283	89.058.959.842	447.636.750.780

Información con corte a diciembre/2022

\*Presupuesto Aprobado al cierre de cada Vigencia.

\*\* Los recursos no comprometidos al cierre de cada vigencia son apropiados en el presupuesto del año siguiente.

\*\* Los valores liberados por proyectos y contratos son apropiados presupuestalmente en la vigencia de la liberación.

Fuente: Información allegada con oficio de respuesta a requerimiento AF-FR-007-2023 con radicado 2023EE0019762 del 13 de marzo de 2023, Anexo 2. Identificado como 2.1 Resumen Ejecución de vigencias anteriores 2014-2022 a dic 2022

Para el caso de la muestra selectiva de Proyectos-Convenios (20) por \$128.303.444.545<sup>40</sup>, se registra la existencia de saldos por concepto de recursos sin ejecutar desde la vigencia 2013, por un valor de \$53.909.750.554, los cuales representan cerca del 42% de los recursos comprometidos incluidos en la muestra seleccionada (Ver siguiente tabla).

**Tabla 13. Ejecución Proyectos de Inversión Muestra**  
**A 31 de diciembre de 2022**  
 (Cifras en pesos)

<sup>40</sup> Información allegada con oficio de respuesta a requerimiento AF-FR-007-2023 con radicado 2023EE0019762 del 13 de marzo de 2023, Anexo 2. Identificado como 2.1 Resumen Ejecución de vigencias anteriores 2014-2022 a dic 2022

Vigencia	Proyecto/Convenio	Contratos	Total por Vigencia			Participación Saldo / Aprobado Compromisos	Participación Saldo Sin Contratar / Total Saldo a 2022 %
			Aprobado	Ejecutado	Saldo	%	%
2013	1	1	\$ 15.000.000.000	\$ 14.985.441.780	\$ 14.558.220	0%	0%
2015	1	1	\$ 975.000.000	\$ 872.054.617	\$ 102.945.383	11%	0%
2016	2	2	\$ 3.584.999.999	\$ 3.539.558.114	\$ 45.441.885	1%	0%
2018	5	8	\$ 8.130.205.035	\$ 5.110.419.645,98	\$ 3.019.785.389	37%	6%
2019	4	16	\$ 7.562.978.035	\$ 6.169.451.130	\$ 1.393.526.905	18%	3%
2020	5	44	\$ 11.246.168.674	\$ 7.616.195.228	\$ 3.629.973.446	32%	7%
2021	13	101	\$ 44.254.489.514	\$ 28.676.906.344	\$ 15.577.583.170	35%	29%
2022	7	71	\$ 37.549.603.288	\$ 7.423.667.132	\$ 30.125.936.156	80%	56%
<b>TOTALES</b>			<b>\$ 128.303.444.545</b>	<b>\$ 74.393.693.991</b>	<b>\$ 53.909.750.554</b>		
				58%	42%		

Fuente: Información allegada con oficio de respuesta a requerimiento AF-FR-007-2023 con radicado 2023EE0019762 del 13 de marzo de 2023, Anexo 2. Identificado como 2.1 Resumen Ejecución de vigencias anteriores 2014-2022 a dic 2022.

Se encuentran proyectos de inversión con saldo sin comprometer que ya alcanzan las diez (10) vigencias, sin que se terminen, liquiden o cierren, así como tampoco se liberan dichos recursos.

Las vigencias 2021 y 2022, participan con el 64%, reportando falta de ejecución efectiva de los recursos, y por tanto de los objetivos misionales del Fondo. (Ver tabla)

**Tabla 14. Participación Vigencias 2021 y 2022 Sobre Saldos sin Comprometer Vigencias 2013 a 2022**  
(Cifras en pesos)

Vigencia	Proyecto/Convenio	Contratos	Aprobado	Ejecutado	Saldo
2021	13	101	\$ 44.254.489.514	\$ 28.676.906.344	\$ 15.577.583.170
2022	7	71	\$ 37.549.603.288	\$ 7.423.667.132	\$ 30.125.936.156
<b>TOTALES 2022</b>			<b>\$ 81.804.092.802</b>	<b>\$ 36.100.573.476</b>	<b>\$ 45.703.519.326</b>
<b>TOTALES MUESTRA 2022</b>			<b>\$ 128.303.444.545</b>	<b>\$ 74.393.693.991</b>	<b>\$ 53.909.750.554</b>
<b>Participación Saldo / Aprobado Compromisos</b>			64%	28%	36%
<b>Participación Saldo Sin Contratar / Total Saldo</b>			64%	49%	85%

Fuente: Análisis propio CGR sobre Información allegada con oficio de respuesta a requerimiento AF-FR-007-2023 con radicado 2023EE0019762 del 13 de marzo de 2023, Anexo 2. Identificado como 2.1 Resumen Ejecución de vigencias anteriores 2014-2022 a dic 2022

Si bien, mediante respuesta SG-46792-2023 del 23 de mayo de 2023, el Patrimonio, entre otros, expresa:

"(...) c) Los recursos por pagar, por valor de \$175.638 millones, equivalentes al 9% del presupuesto total apropiado durante las vigencias 2014 a 2022, corresponden a los recursos de proyectos aprobados, cuya ejecución ya se encuentra contratada y que, por el desarrollo propio de las actividades está en trámite de pago. (...)"

"(...) Respecto a las acciones de mejora formuladas e implementadas con ocasión a la auditoría financiera 2021, referentes a la ejecución de recursos; de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Auditoría Interna del P.A. FONTUR, la administración implementó acciones como:

*b. Informe de seguimiento mensual del avance en la contratación de proyectos aprobados por el Comité Directivo implementado en septiembre de 2022 y que se reformuló por el Informe de cumplimiento del Plan Anual de Adquisiciones Implementado a partir del mes de enero de 2023 y a partir del cual se realiza seguimiento de la contratación de los proyectos aprobados por el Comité Directivo y que se adjuntan en la carpeta “Anexos Observación 9”.*

*c. Tablero de Control de Gestión de Proyectos: Implementado a partir del mes de febrero de 2023 desde la Gerencia de Planeación y Proyectos para el seguimiento del avance en la ejecución de proyectos en las diferentes líneas estratégicas y que se adjunta en la carpeta “Anexos Observación 9”.*

*Lo anterior evidencia que desde la administración del P.A. FONTUR se han implementado acciones que no solamente están dirigidas a eliminar las causas de los hallazgos, sino a dar cumplimiento a las metas propuestas por MinCIT en términos de eficiencia, cumplimiento y efectividad, respecto a la ejecución de los proyectos que impactan el turismo en Colombia.*

*Sumado a lo anterior, en FONTUR se ha implementado un plan para ejecución de recursos, la liquidación de contratos cierre y liberación de proyectos. En este sentido, se han logrado los siguientes avances:*

- i. En 2023, se han contratado \$16.231 millones de recursos pendientes por comprometer, correspondientes a proyectos aprobados en vigencias anteriores a 2023.*
- ii. Se han liquidado 120 contratos cuya fecha de finalización fue anterior al mes de agosto de 2022 y que esta administración recibió sin el cierre correspondiente.*
- iii. Se establecieron alertas para la liquidación oportuna de los contratos que van finalizando su ejecución.*
- iv. Desde agosto 2022, se han liberado recursos por más de \$28 mil millones de pesos de proyectos. Este presupuesto fue apropiado al presupuesto 2023 para la aprobación de nuevos proyectos. (Subrayado fuera de texto)*

Las acciones de mejoramiento relacionadas, no aplicaron para la vigencia en análisis, según la respuesta, las mismas se están implementado para 2023, resultados e impactos que serán evaluados cuando corresponda.

Es así, que para 2022, se determinan falencias en la programación y ejecución de recursos a través de programas y proyectos, desde las fases de planeación y programación presupuestal y estructuración de los proyectos, reflejado en los porcentajes alcanzados en compromisos, contratación y facturación, por lo cual se evidencian debilidades de planeación, ejecución, seguimiento, supervisión y monitoreo, generándose saldos por recursos sin comprometer, los cuales quedan disponibles indefinidamente en el tiempo.

Lo anterior debido a deficiencias en la eficiente administración de los recursos, impactando en los resultados de la gestión misional, situación observada por el Ente de Control<sup>41</sup>, sin que se evidencie oportunidad, eficacia y efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas e implementadas, debilidades en la administración para la eficiente ejecución de los Recursos Públicos.

Lo descrito afecta la eficiencia y efectividad de la gestión para el logro de los objetivos misionales, sin que se atienda de forma oportuna y eficaz a los potenciales beneficiarios de los Proyectos del Sector Turístico en general, orientada al Apoyo a de la Infraestructura Turística, la Competitividad, Promoción y Fortalecimiento del Turismo en el país.

**Hallazgo N°14. Información Registros Presupuestales de los pagos Bonificación No Salarial (2018-2022). Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

El artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 87 de 1993 - Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

*“(…) Artículo 2°Objetivos del Sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*

---

<sup>41</sup> Informe CGR- CDSCEDR – No. 002. Junio de 2022

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. (...)"*

*"Artículo 3º.- Características del Control Interno. Son características del Control Interno las siguientes:*

- a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;*
- b) Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;*
- ...*
- e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros."*

#### **Ley 489 de 1998. Principios de la Función Pública**

*Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

*Decreto 403 de 2020, Artículo 3º. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*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.*

*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.*

*Integralidad: En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los*

*planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales.*

Ley 1952 de 2019:

**Capítulo III - Sujetos disciplinables**

*“(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)”*

*Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

*“(...) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

*“(...) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...)”*

Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades*

*propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administrate recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. (...)*

Información Registros Presupuestales y Contables de los pagos efectuados en cada vigencia.

El Patrimonio Autónomo FONTUR, allega información presupuestal y contable por concepto de montos reconocidos a los empleados por Bonificación No Salarial, para las vigencias 2018 a 2022, la cual una vez analizada, reporta diferencias en las cifras presentadas en las diferentes fuentes de información<sup>42</sup>.

En su respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023, el Patrimonio expone:

*“(...) De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Negocios del P.A. FONTUR, y la registrada en la contabilidad, la afectación presupuestal y contable de los gastos de personal se efectúa a través de interfaces, en las cuales se consolidan diferentes conceptos de nómina en un solo rubro presupuestal y contable, el detalle puede ser consultado dentro de los archivos planos de las interfaces generadas para estas afectaciones.*

*En la carpeta anexa denominada “5. Soportes pagos”, se remiten las interfases de nómina de relacionadas en la siguiente tabla por medio de las cuales se efectúa el registro presupuestal y contable de cada vigencia. Adicionalmente, se adjunta el archivo “Registros Presupuestales Interfaz de nómina” que contiene el pantallazo del sistema SIFI con el registro presupuestal de dichas interfaces en donde se registraron los pagos efectuados por concepto de bonificación, como se relaciona a continuación:*

---

<sup>42</sup> Respuesta FDX-Emis-011658 del 21 de marzo del 2023- “Registros Presupuestales Interfaz de nómina” que contiene el pantallazo del sistema SIFI con el registro presupuestal de dichas interfaces en donde se registraron los pagos efectuados por concepto de bonificación.

Respuesta FDX-Emis-011658 del 21 marzo 2023 Anexo 2. Actas de Comité Presupuesto Detalle y registro presupuesto 2018/2019/202/2021/2022

Presentación Power Point. 1.3 Beneficios—Dirección Gestión Humana- Aportada en Prueba de Recorrido CGR Respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023 – b. Anexo 2 - Bonificaciones

AÑO DE PAGO	MES DE PAGO	VALOR BONIFICACIÓN	INTERFAZ #	VALOR INTERFAZ REGISTRO PRESUPUESTAL	RUBRO PRESUPUESTAL
2018	ENERO	119,580,000	9651-9653	664,978,098	Gastos de Personal
2019	NOVIEMBRE	85,131,000	14226	815,995,322	Gastos de Personal
2020	MAYO	108,004,000	15438	108,004,000	Salarios y prestaciones
2021	MARZO	135,641,000	17651	135,641,000.00	Salarios y prestaciones
2022	ENERO	123,933,000	19507	793,236,561.00	Salarios y prestaciones

(...)"

Al ser cruzada esta información 5. *Soportes pagos- "Registros Presupuestales Interfaz de nómina"*, con la allegada mediante oficio FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023. *Anexo 2 – Bonificaciones*, respecto a valores pagados por la Bonificación, se evidencia una diferencia por \$1.243.123 en el "PAGO BONO EN 2022", como se registra en la siguiente tabla.

**Tabla 15. Pagos Bonificaciones No Salariales-Reportes SIFI**  
**2018 a 2022**  
 (Cifras en pesos)

BONIFICACIÓN		SIFI				DIF.SIFI/PAGOS
AÑO	Suma de VALOR					
<u>PAGO BONO EN 2018</u>	\$ 119.580.000	\$ 117.815.000	\$ 1.765.000	\$ 119.580.000	\$ -	
<u>PAGO BONO EN 2019</u>	\$ 85.131.000	\$ 85.131.000	\$ -	\$ 85.131.000	\$ -	
<u>PAGO BONO EN 2020</u>	\$ 108.004.000	\$ 108.004.000	\$ -	\$ 108.004.000	\$ -	
<u>PAGO BONO EN 2021</u>	\$ 135.641.000	\$ 135.641.000	\$ -	\$ 135.641.000	\$ -	
<u>PAGO BONO EN 2022</u>	\$ 123.933.000	\$ 125.176.123	\$ -	\$ 125.176.123	\$ 1.243.123	
<u>PAGO BONO EN 2023</u>	-	-	-	-	-	
<b>TOTAL BONIFICACION</b>	<b>\$ 572.289.000</b>	<b>\$ 571.767.123</b>	<b>\$ 1.765.000</b>	<b>\$ 573.532.123</b>	<b>\$ 1.243.123</b>	

Fuente: Información allegada FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023 – b. Anexo 2 - Bonificaciones  
 Lineamientos indicados en la comunicación "FDX-Emis-011658 Respuesta AG81-015 – Bonificaciones" numeral 4.  
 Información: Certificación allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023

Adicional a lo anterior, mediante oficio de respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023 – b. Anexo 2 – Bonificaciones, se informa:

*"(...) Anexo 2 - Bonificaciones: Detalla los siguientes archivos en Excel que contienen para las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 la relación por cada empleado con el valor de la bonificación pagada y el salario base utilizado para su cálculo, conforme a los lineamientos indicados en la comunicación "FDX-Emis-011658 Respuesta AG81-015 – Bonificaciones" numeral 4.*

*Bonificación pagada en 2018 – Corresponde a la ejecución presupuestal del 2017 -  
 Bonificación pagada en 2019– Corresponde a la ejecución presupuestal del 2018 -  
 Bonificación pagada en 2020– Corresponde a la ejecución presupuestal del 2019 -  
 Bonificación pagada en 2021– Corresponde a la ejecución presupuestal del 2020 -  
 Bonificación pagada en 2022– Corresponde a la ejecución presupuestal del 2021*

*Es preciso señalar que durante la vigencia 2023 no se ha efectuado el pago de bonificaciones.*

*“(…) Así mismo, se adjuntan los auxiliares de las afectaciones contables, suministrados por la Gerencia de Contabilidad de FIDUCOLDEX. Correspondientes a los periodos 2018 al 2022, archivo “CUENTA 25. BENEFICIOS A EMPLEADOS 2018-2022. (…)”*

Resumen de pagos, que se registra como se muestra en la siguiente Imagen:

**Imagen 11. Pagos Bonificaciones 2018-2022**

(Cifras en pesos)

BONIFICACIÓN	
AÑO	Suma de VALOR
<u>PAGO BONO EN 2018</u>	\$ 119.580.000
<u>PAGO BONO EN 2019</u>	\$ 85.131.000
<u>PAGO BONO EN 2020</u>	\$ 108.004.000
<u>PAGO BONO EN 2021</u>	\$ 135.641.000
<u>PAGO BONO EN 2022</u>	\$ 123.933.000
<u>PAGO BONO EN 2023</u>	-
<b>TOTAL BONIFICACION</b>	<b>\$ 572.289.000</b>

Fuente. Resumen elaborado CGR con base en Información Respuesta  
FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023 – b. Anexo 2 – Bonificaciones

Información que, adicionalmente, difiere del reporte allegado vía correo electrónico del 04 de mayo de 2023 por el mismo concepto, Cuenta Auxiliar Contable, *MOVIMIENTOS CUENTAS MAYORES: Cuenta Mayor: Cuenta Mayor: 51011901, Periodo Desde Empresa: 70 - P.A FONTUR – PARAFISCALES- Hasta Empresa: 71 - P.A FONTUR -FISCALES*<sup>43</sup>, según el cual, el valor total pagado por concepto de BONIFICACIONES por las vigencias 2018 a 2022, es por \$717.818.786 como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 16. Cuenta Mayor: 51011901. Beneficios a Empleados FONTUR 2018-2022**

(Cifras en pesos)

<sup>43</sup> Reporte por cada vigencia 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 (Desde Periodo: 201801- Hasta Periodo: 201812; Desde Periodo: 201901- Hasta Periodo: 201912; Desde Periodo: 202001- Hasta Periodo: 202012; Desde Periodo: 202101- Hasta Periodo: 202112; Desde Periodo: 202201- Hasta Periodo: 202212).

BONIFICACIÓN		Auxiliar contable relacionado con las Bonificaciones Desde Empresa: 70 - P.A FONTUR - PARAFISCALES Hasta Empresa: 71 - P.A		Aux. Contable Bonificaciones ( ) Pagos Certificados FONTUR
AÑO	Suma de VALOR			
<b>PAGO BONO EN 2018</b>	\$ 119.580.000	\$ 124.915.733	-\$ 5.335.733	
<b>PAGO BONO EN 2019</b>	\$ 85.131.000	\$ 106.923.044	-\$ 21.792.044	
<b>PAGO BONO EN 2020</b>	\$ 108.004.000	\$ 179.593.949	-\$ 71.589.949	
<b>PAGO BONO EN 2021</b>	\$ 135.641.000	\$ 157.813.180	-\$ 22.172.180	
<b>PAGO BONO EN 2022</b>	\$ 123.933.000	\$ 148.361.666	-\$ 24.428.666	
<b>PAGO BONO EN 2023</b>	-	-		
<b>TOTAL BONIFICACION</b>	<b>\$ 572.289.000</b>	<b>\$ 717.607.572</b>	<b>-\$ 145.318.572</b>	

Fuente: \* Información allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023

\*\*Correo 04-05-2023 dmunoz@fontur.com.co DANIEL ALFREDO MUÑOZ LOPEZ. Director de Auditoría Interna

Desde Empresa: 70 - P.A FONTUR - PARAFISCALES- Hasta Empresa: 71 - P.A FONTUR - FISCALES

Desde Periodo: 201801- Hasta Periodo: 202212

Llama la atención, que la información allegada con respuesta FDX-Emis-CRFNT-028-2023 del 19 de abril de 2023– b. Anexo 2–Bonificaciones y Certificación allegada con oficio referencia CRFNT-033-2023 - Bogotá D.C, 28 de abril de 2023, es por la suma de \$572.289.000, que al cruzarla registra diferencias en todas las vigencias, que ascienden a \$145.318.572, valor mayor al Certificado por el Fondo.

Si bien el Patrimonio manifiesta en su *Respuesta a oficio AG81-030 Observaciones 14 a 19- Auditoría Financiera FONTUR vigencia 2022*, referencia SG-46792-2023 del 23 de mayo de 2023:

*“(…) Respuesta: De acuerdo con la información reportada por la Dirección de Gestión Humana de FIDUCOLDEX S.A. como administradora del P.A. FONTUR, se precisa lo siguiente:*

1. *Diferencia por \$1.243.123 Pagos Bonificaciones no Salariales – Reportes SIFI 2018 – 2022.*

*La diferencia expuesta en la tabla anterior corresponde a bonificación salarial por encargo a la señora GOMEZ NOSSA ANGELICA MARIA por un valor de 1,243,123 la cual es registrada contablemente en la misma cuenta que la bonificación contemplada en el Plan de Beneficios, se adjunta el soporte en la carpeta denominada “Observación No.17”*

2. *Diferencia por \$145.318.572 Pagos Bonificaciones no Salariales – Auxiliares Contables.*

*Es necesario precisar que en las cuentas contables "51011901-Bonificaciones" se registran, además de la bonificación contemplada en el Plan de Beneficios, otras como las bonificaciones salariales y bonificaciones por retiro y dado que la solicitud de la*



*Contraloría se refería a la Bonificación establecida en el Plan de Beneficios se reportó solo dicho concepto, sin embargo para dar claridad a continuación se detalla la composición del saldo contable por tipo de bonificación ... (sic)*

*La sumatoria de las bonificaciones por encargos y por retiro corresponde a la diferencia incluida en la observación de la CGR por \$145.318.571.*

*Se adjuntan los soportes de los pagos correspondientes a las bonificaciones por encargos y retiro en la carpeta denominada “**Observación No.17**”. (...)” (Sic)*

No se allegan soportes que permitan verificar la diferenciación de las Bonificaciones relacionadas por la entidad en su respuesta, por tanto, no se desvirtúa lo observado.

Se determinan falencias de mecanismos de control y seguimiento a la información registrada y reportada en los diferentes sistemas contables, financieros y operacionales de la entidad, falta de conciliación de cifras, de tal forma que permitan generar informes oportunos y confiables. Se genera desgaste administrativo en su análisis, incertidumbre sobre la veracidad y afecta la confiabilidad de la misma.

Se presenta una posible inobservancia de lo establecido en el literal e) del artículo **2°-Objetivos del Sistema de Control Interno-** e) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*, al igual de los literales e) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros* y d). *Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros* del Artículo 3°. - Características del Control Interno.

Teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1952 de 2019 - Sujetos disciplinables artículos 25, 27 y 70, en concordancia con el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

**Hallazgo N°15. Compra y Consumo Responsable de Madera en los Proyectos Construcción del Recinto Gastronómico Artesanal y Experiencial Municipios de Montenegro y Quimbaya. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Constitución Política en sus artículos:

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

Artículo 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

Artículo 268: *“El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”.*

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*

El Artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, establece. *“(…) La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine. (…)”*

## Decreto 1791 de 1996 Capítulo VIII. Del aprovechamiento de árboles aislados.

*(Decreto 1791 de 1996, Art.5) En concordancia con lo establecido en el literal b del artículo 2.2.1.1.3.1 del decreto 1076 de mayo 26 de 2015. Clases aprovechamiento forestal.*

*Literal b) del artículo 2.2.1.1.3.1 del decreto 1076 de mayo 26 de 2015. Las clases de aprovechamiento forestal son: b) Persistentes. Los que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas, que permitan su renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque.*

*“Artículo 57. Cuando se requiera talar o podar árboles aislados localizados en centros urbanos que por razones de su ubicación, estado sanitario o daños mecánicos estén causando perjuicio a la estabilidad de los suelos, acanales de agua, andenes, calles, obras de infraestructura o edificaciones, se solicitará por escrito autorización, a la autoridad competente, la cual tramitará la solicitud de inmediato, previa visita realizada por un funcionario competente que compruebe técnicamente la necesidad de talar árboles.*

*Artículo 58. Cuando se requiera talar, transplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico.*

*La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o transplante cuando sea factible.*

*Parágrafo. Para expedir o negar la autorización de que trata el presente artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies, objeto de solicitud.(...)” (Sic)*

Decreto 2820 de 2010 “*por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.*”, el cual reglamenta y define el Plan de Manejo Ambiental en su Artículo 1:

*“(...)Plan de Manejo Ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.*

*El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición. (...)”*

Decreto 1498 de 2008 “*por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994.*”

### Ley 99 de 1993

*“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”*

**“Artículo 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:**

**Parágrafo 3.** *La política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, será fijada por el Ministerio de Agricultura con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables que establezca el Ministerio del Medio Ambiente.”*

**Ley 139 de 1994 artículo 2°**

*La política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, será fijada por el Ministerio de Agricultura con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables que establezca la autoridad ambiental.*

**Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.**

**Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia, en el año 2010 se crea la Política de Producción y Consumo Sostenible – PyCS**

*“(…) La Política de PyCS busca orientar los patrones de compra de los colombianos (a cualquier escala de la cadena productiva), hacia el uso y adquisición de bienes y/o servicios amigables con el ambiente. Adicionalmente, pretende contribuir al desarrollo sostenible del país y a mejorar la competitividad del sector productivo a través de una mayor participación en los mercados verdes nacionales e internacionales por medio de la oferta de bienes y servicios que han sido producidos bajo parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica. (...)”*

**Ley 489 de 1998: Principios y finalidades de la función administrativa:**

**Artículo 3°. Principios de la función administrativa.** *“(…) La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta*

*de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (...)*

Artículo 4°. Finalidades de la función administrativa. “(...) La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. (...)”

Decreto 403 de 2020 Artículo 3°. Principios de la vigilancia y el control fiscal. *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: en especial de principios de oportunidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad.*

Ley 1952 de 2019: Capítulo III - Sujetos disciplinables

“(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)”*

Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26.

“(...) La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión.

“(...) La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

Artículo 70. Sujetos disciplinables.

“(...) El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(…) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

Acuerdo 06 el 12 de febrero de 1986 expedido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

En desarrollo de la visita técnica a los Proyectos a los siguientes Proyectos:

- FNT-182-2020 Construcción del Recinto Gastronómico Artesanal Y Experiencial del Municipio de Quimbaya Quindío
- FNT-184-2020 Construcción del Recinto Gastronómico Artesanal Y Experiencial del Municipio de Montenegro

Se verificó, que incluyeron el cerramiento de algunas áreas con Esterilla de Guadua, adicional a la importante cantidad de madera utilizada en obra, evidenciándose presunta inobservancia de la normatividad aplicable vigente respecto a vedas para transporte y comercialización de especímenes y productos forestales y de la flora silvestre, y en especial a la esterilla de guadua, y que, según el Acuerdo 06 del 12 de febrero de 1986 expedido por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, se reglamentó, en los siguientes términos:

*“Prohíbe el transporte de productos de guadua (sobrebasa, esterilla, varillón y cepa) provenientes de intervenciones forestales efectuadas en el departamento del Quindío de 7.00 pm a 5.00 am de lunes a viernes, y prohibido las 24 horas del día los domingos y festivos.” (sic)*

Durante la visita técnica se solicitó a la entidad remitir los permisos ambientales, facturas de compra y permisos de movilización de toda la madera utilizada en obra. Sin embargo, de acuerdo con los oficios de respuesta enviados por la entidad No. SG-45757-2023 del 11 de abril de 2023 y el No. SG-45882-2023 del 17 de abril de 2023, se informa lo siguiente, con respecto a los permisos de aprovechamiento forestal: *“Se precisa que la madera tipo “guadua”, corresponde a un material transformado para la comercialización, por lo que no requiere la resolución de aprovechamiento forestal.”*



Sin embargo, no se aportó soporte verificable que certificara y garantizara lo manifestado por el Patrimonio, adicionalmente respecto de la factura de venta de la madera, el Patrimonio manifiesta que “no fue aportada por la interventoría”; como permiso de movilización se allega un “salvoconducto de movilización para esterilla de guadua”, con fecha 4 de abril de 2023, soporte que no ofrece confiabilidad teniendo en cuenta que las obras reportan fecha de inicio y ejecución durante las vigencias 2020 y 2021, y se suspenden en el año 2022.

**Imagen 12. Fotos Visita Técnica  
Montenegro- Quimbaya**



Fuente: Fotografías tomadas en las visitas técnicas en Municipios de Montenegro- Quimbaya de la Contraloría General de la República. Marzo 29 del 2023- Informe Visita Técnica.

Lo anterior evidencia falencias de confiabilidad de la información, debilidades de los mecanismos de control y seguimiento a los recursos puestos a disposición del Patrimonio Autónomo para la vigencia 2022 y ejecutados vía Proyectos de Inversión a nivel nacional; se presenta presunta inobservancia de lo establecido en la Constitución Política de Colombia que incorpora el concepto de desarrollo humano sostenible asociado al uso racional y a la protección de los recursos naturales, otorgándole al Estado y a los colombianos derechos y obligaciones en su conservación.

Adicional a posible incumplimiento de las normas relacionadas, que impactan de forma directa e indirecta a las construcciones, como es el caso de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2820 de 2010 el cual reglamenta y define el Plan de Manejo Ambiental en su Artículo 1:

*“(…)Plan de Manejo Ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.*

*El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición. (...)*

Igualmente, inobservancia de lo establecido en el Decreto 1498 de 2008, por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994, relacionado con el registro de cultivos forestales comerciales y sistemas agroforestales. Actualmente este Decreto fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

En consonancia con la Política de Producción y Consumo Sostenible – PyCS que, según la Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia, del año 2010, establece:

*“(...) La Política de PyCS busca orientar los patrones de compra de los colombianos (a cualquier escala de la cadena productiva), hacia el uso y adquisición de bienes y/o servicios amigables con el ambiente. Adicionalmente, pretende contribuir al desarrollo sostenible del país y a mejorar la competitividad del sector productivo a través de una mayor participación en los mercados verdes nacionales e internacionales por medio de la oferta de bienes y servicios que han sido producidos bajo parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica. (...)” (Sic)*

Si bien la entidad responde mediante radicado SG-46993-2023 del 29 de mayo de 2023

*“(...) Montenegro*

*De acuerdo con la documentación que la Interventoría Infra-Quindío, remite frente a los soportes de factura y salvoconductos, (Ver Anexo 1- observación 24 FNTP-182 y 188 de 2021-Salvoconductos Montenegro y pagos), con fechas del 27 de mayo de 2022, y del 10 de noviembre de 2022. De igual manera el contratista presenta documento exponiendo que no hay facturas de compra ya que se hacía pagos en efectivo con soportes de caja menor al ser elementos para actividades provisionales. (...)” (Sic)*

Las evidencias que se remiten para el caso de Montenegro no cumplen con la normatividad vigente para tal fin y que se menciona en el literal b del artículo 2.2.1.1.3.1 del decreto 1076 de mayo 26 de 2015 (corresponde al artículo 5 del decreto 1791 de 1996) y que establece que “los aprovechamientos forestales persistentes son los que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan su

*renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque”.*

Se envían dos salvoconductos de movilización de diferentes personas y fechas, más no adjuntan Resolución de Aprovechamiento Forestal de dichos salvoconductos que permitan verificar la confiabilidad de la información referente a los recibos de caja, fechas, localización, cantidades, rutas y autorizaciones para la disposición final del aprovechamiento, de igual manera los recibos de caja suministrados no cumplen con las formalidades de un documento contable soporte, no concuerdan con la aclaración de fechas, pues para el caso de Montenegro mencionan que la primera suspensión del contrato fue el 20 de enero de 2023, y adjuntan un recibo de caja pagado el 4 de abril de 2023.

Para el caso de Quimbaya, el Patrimonio responde mediante radicado SG-46993-2023 del 29 de mayo de 2023:

*“(…) Quimbaya:*

*De acuerdo la documentación que la Interventoría (...), remite en soportes el día 12 de abril de 2023, en el cual adjunta salvoconducto, con fecha del 10 de marzo de 2023 y resolución del sitio de compra de la guadua (Ver Anexo 1- observación 24 FNTP-182 y 188 de 2021-Salvoconductos Quimbaya y pagos), se aclara que el contratista de obra Consorcio ARCA Quimbaya, anexa como soporte de compra un documento cuenta de cobro, de la compra del material expuesto en el salvoconducto. (...)” (Sic). (Subrayado fuera de texto).*

Dentro de los soportes, no se allegan comprobantes de pagos.

Al no ajustarse a la normatividad ambiental vigente para su ejecución, se generan impactos ambientales que incrementan el deterioro de los hábitats y la biodiversidad, al no tener un control ajustado a las reglamentaciones relacionadas con la tala y comercialización de árboles y especies protegidas. Se pueden causar afectaciones a la seguridad de las personas, por los costos asociados a las deficiencias en el mantenimiento de la biodiversidad, así como por pérdida y daños en la infraestructura, bienes y personas.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria por inobservancia de la Ley 1952 de 2019 en su Artículo 27 en el que se establece que *“La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”*, en coherencia con lo estipulado en el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 *Sujetos disciplinables*.

**Hallazgo N°16. Manejo de residuos peligrosos en los contratos de obra FNTCE-072-2022 y FNTCE-071-2022 ejecutados en los Municipios de Montenegro y Pijao - Quindío. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal.**

La Ley 1252 de 2008 establece:

*Artículo 3o. Definiciones. Además de las definiciones contempladas en el Decreto 4741 de 2005 expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y sus anexos, se tendrán en cuenta las siguientes:*

**Gestor de residuos peligrosos:** *Persona natural o jurídica que presta los servicios de recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento o disposición final de residuos peligrosos dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente.*

**Residuo peligroso:** *Es aquel residuo o desecho que, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas, puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos a la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considerarán residuos peligrosos los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos.*

**Artículo 7o. Responsabilidad del generador.** *El generador será responsable de los residuos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, equipos desmantelados y en desuso, elementos de protección personal utilizados en la manipulación de este tipo de residuos y por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente*

**Artículo 17. Sanciones.** *En caso de violación de las prohibiciones definidas en la presente ley, las autoridades impondrán las sanciones administrativas, penales o disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que sea imputable por impactos o daños originados al medio ambiente, la salud humana, la integridad física y la vida de los habitantes.*

El Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015- Compilatorio establece:

**Artículo 2.2.6.1.1.1. Objeto.** *En el marco de la gestión integral, el presente decreto tiene por objeto prevenir la generación de residuos o desechos peligrosos, así como regular el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente.*

**Artículo 2.2.6.1.1.3. Definiciones.** *Para los efectos del cumplimiento del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:*

**Generador.** *Cualquier persona cuya actividad produzca residuos o desechos peligrosos. Si la persona es desconocida será la persona que está en posesión de estos residuos. El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos del presente decreto se equipará a un generador,*

*en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia.*

*Artículo 2.2.6.1.3.1. Obligaciones del Generador. De conformidad con lo establecido en la ley, en el marco de la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, el generador debe:*

- a) Garantizar la gestión y manejo integral de los residuos o desechos peligrosos que genera;*
- b) Elaborar un plan de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos que genere tendiente a prevenir la generación y reducción en la fuente, así como, minimizar la cantidad y peligrosidad de los mismos. En este plan deberá igualmente documentarse el origen, cantidad, características de peligrosidad y manejo que se dé a los residuos o desechos peligrosos. Este plan no requiere ser presentado a la autoridad ambiental, no obstante, lo anterior, deberá estar disponible para cuando esta realice actividades propias de control y seguimiento ambiental;*
- c) Identificar las características de peligrosidad de cada uno de los residuos o desechos peligrosos que genere, para lo cual podrá tomar como referencia el procedimiento establecido en el del presente Título sin perjuicio de lo cual la autoridad ambiental podrá exigir en determinados casos la caracterización físico- química de los residuos o desechos si así lo estima conveniente o necesario;*
- d) Garantizar que el envasado o empaçado, embalado y etiquetado de sus residuos o desechos peligrosos se realice conforme a la normatividad vigente;*
- e) Dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1609 de 2002 o aquella norma que la modifique o sustituya, cuando remita residuos o desechos peligrosos para ser transportados. Igualmente, suministrar al transportista de los residuos o desechos peligrosos las respectivas Hojas de Seguridad;*
- f) Registrarse ante la autoridad ambiental competente por una sola vez y mantener actualizada la información de su registro anualmente, de acuerdo con lo establecido en el presente Título*
- g) Capacitar al personal encargado de la gestión y el manejo de los residuos o desechos peligrosos en sus instalaciones, con el fin de divulgar el riesgo que estos residuos representan para la salud y el ambiente, además, brindar el equipo para el manejo de estos y la protección personal necesaria para ello;*
- h) Contar con un plan de contingencia actualizado para atender cualquier accidente o eventualidad que se presente y contar con personal preparado para su implementación.*

*En caso de tratarse de un derrame de estos residuos el plan de contingencia debe seguir los lineamientos que se expidan en la reglamentación única para el sector del Interior por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas Marinas, Fluviales y Lacustres o aquel que lo modifique o sustituya y para otros tipos de contingencias el plan deberá estar articulado con el plan local de emergencias del municipio;*



- i) Conservar las certificaciones de almacenamiento, aprovechamiento, tratamiento o disposición final que emitan los respectivos receptores, hasta por un tiempo de cinco (5) años;*
- j) Tomar todas las medidas de carácter preventivo o de control previas al cese, cierre, clausura o desmantelamiento de su actividad con el fin de evitar cualquier episodio de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, relacionado con sus residuos o desechos peligrosos;*
- k) Contratar los servicios de almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final, con instalaciones que cuenten con las licencias, permisos, autorizaciones o demás instrumentos de manejo y control ambiental a que haya lugar, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.*

*Parágrafo 1. El almacenamiento de residuos o desechos peligrosos en instalaciones del generador no podrá superar un tiempo de doce (12) meses. En casos debidamente sustentados y justificados, el generador podrá solicitar ante la autoridad ambiental, una extensión de dicho período. Durante el tiempo que el generador esté almacenando residuos o desechos peligrosos dentro de sus instalaciones, este debe garantizar que se tomen todas las medidas tendientes a prevenir cualquier afectación a la salud humana y al ambiente, teniendo en cuenta su responsabilidad por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.*

*Durante este período, el generador deberá buscar y determinar la opción de manejo nacional y/o internacional más adecuada para gestionar sus residuos desde el punto de vista ambiental, económico y social.*

*Parágrafo 2. Para la elaboración del plan de gestión integral de residuos o desechos peligrosos mencionado presente decreto, el generador tendrá un plazo hasta doce (12) meses a partir del inicio de la actividad. Este plan debe ser actualizado o ajustado por el generador particularmente si se presentan cambios en el proceso que genera los residuos o desechos peligrosos.*

El Anexo 1 Decreto 4741 de 2005 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 establece: *Lista de residuos o desechos peligrosos por procesos o actividades.*

*Y36 Asbesto (polvo y fibras).*

En el Contrato FNTCE-072-2022 se establece:

2.2 Obligaciones del contratista en relación con el HSEQ (Health, Safety, Environment and Quality, que en español significa Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Calidad):

*“(…) El contratista, con el acompañamiento de la interventoría y en la ejecución del contrato de obra, deberá cumplir con las siguientes responsabilidades en materia de*



*medio ambiente, de conformidad con las normas ambientales vigentes expedidas por el Ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible.*

**Punto 4 aspectos ambientales:** *Contar con licencia ambiental de sitios de disposición final de residuos peligrosos. (...)*

La Ley 1952 de 2019 establece:

Capítulo III - Sujetos disciplinables “(...) Artículo 25. *Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

**Artículo 27.** *Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

**Artículo 70.** *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.*

**Artículo 72.** *SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

*2. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.*

Ley 599 de 2000

*“(...) Artículo 334. Contaminación Ambiental Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: El que con incumplimiento de la normatividad existente contamine, provoque o realice directa o indirectamente*

*emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas superficiales, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales en tal forma que contamine o genere un efecto nocivo en el ambiente, que ponga en peligro la salud humana y los recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cuarenta (140) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en este artículo, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código concorra alguna de las circunstancias siguientes:*

- 1. Cuando la conducta se realice con fines terroristas.*
- 2. Cuando la emisión o el vertimiento supere el doble de lo permitido por la normatividad existente o haya infringido más de dos parámetros.*
- 3. Cuando la persona natural o jurídica realice clandestina o engañosamente los vertimientos, depósitos, emisiones o disposiciones.*
- 4. Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa o judicial competente de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el presente artículo.*
- 5. Que se haya ocultado o aportado información engañosa o falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se haya obstaculizado la actividad de control y vigilancia de la autoridad competente.*
- 6. Cuando la contaminación sea producto del almacenamiento, transporte, vertimiento o disposición inadecuada de residuo peligroso. (...)"*

El asbesto o amianto es el nombre de un grupo de minerales fibrosos que están presentes en la naturaleza y son resistentes al calor y la corrosión, con este componente se fabricaban<sup>44</sup> las láminas de Eternit con las cuales se construían cubiertas y techos para viviendas demás usos. El asbesto es un componente que de acuerdo a un estudio del Ministerio de salud de Colombia y la Universidad de Valle con datos tomados de la Organización Mundial de la Salud cada año mueren en el mundo por la exposición a este componente 100.000 personas.

Los efectos del asbesto en la salud están ampliamente documentados en la literatura científica y se producen principalmente por la inhalación del asbesto en el aire contaminado o también por la ingestión de éste en el agua contaminada. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud:

*“Cuando se inhalan fibras de asbesto, estas pueden quedar en los pulmones y permanecer allí por largo tiempo. Con el tiempo, las fibras de asbesto acumuladas pueden provocar inflamación y cicatrización de tejido, lo cual puede afectar la respiración y causar problemas graves de salud cáncer de pulmón y mesotelioma, que*

---

<sup>44</sup> Fue prohibida su fabricación con la Ley 1968 DE 2019.

*es un cáncer en las membranas delgadas que recubren el interior del tórax y el abdomen”.*

En la legislación colombiana conscientes de la peligrosidad del asbesto lo declaró como un residuo o desecho peligroso en el Anexo 1 del Decreto 4741 de 2005 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 en el literal Y36, así mismo luego de un desarrollo normativo se promulgo la Ley 1968 de 2019 con el objeto de:

*“(…) preservar la vida, la salud y el ambiente de los trabajadores y todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones. Estableciendo en su Artículo 2 que a partir del primero (1) de enero de 2021 se prohíbe explotar, producir, comercializar, importar, distribuir o exportar cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados en el territorio nacional”.*

Como puede observarse es de conocimiento público la peligrosidad que genera el uso, manipulación y exposición al asbesto, por lo cual se ha prohibido su producción en el país ya que este es un residuo peligroso de acuerdo a la normatividad citada.

Al ser el asbesto reconocido como un residuo peligroso, obliga a sus generadores y receptores que apliquen ciertos protocolos para el manejo de estos residuos como los establecidos en la ley 1252 de 2008 en la que se establece que el generador será responsable de los residuos peligrosos que él genere y que, de prestar inobservancia a esa obligación, las autoridades competentes podrán imponer las sanciones administrativas, penales o disciplinarias a que haya lugar. Así mismo en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 Artículo 2.2.6.1.3.1. se establecen las Obligaciones del Generador de residuos peligrosos como lo es:

*J. “Tomar todas las medidas de carácter preventivo o de control previas al cese, cierre, clausura o desmantelamiento de su actividad con el fin de evitar cualquier episodio de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, relacionado con sus residuos o desechos peligrosos.”*

En visita técnica del 29 de marzo a la obra del contrato FNTC-072-2022 el cual tiene como objeto la construcción del centro Gastronómico, Artesanal y Experiencial del Municipio de Montenegro- Quindío la cual tenía como objeto como se establece en su informe *“realizar un alcance técnico de acuerdo con la inspección ocular, rectificación de medidas de ítems seleccionados, revisión del objeto y alcance del contrato de obra, conforme a las especificaciones técnicas, desarrollo y funcionamiento de la obra”.*

En la visita se estableció que la obra contemplaba la demolición de una cubierta o techo de la antigua plaza la cual estaba cubierta de láminas de Eternit que contenían asbesto, se pudo evidenciar que se encontraban varias láminas de asbesto dispersas<sup>45</sup> y abandonadas en la obra en el área de construcción sin que se le hiciera el manejo y protocolos establecidos para los residuos peligrosos determinados en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015- Compilatorio en sus Artículo 2.2.6.1.3.1. en el cual se establecen las obligaciones del generador de los residuos peligrosos como lo son “*garantizar que el envasado o empacado, embalado y etiquetado de sus residuos o desechos peligrosos se realice conforme a la normatividad vigente*”.

**Imagen 13. Fotos Evidencia Visita Técnica  
Municipio Montenegro**



Fuente: Fotografías tomadas en la visita técnica en el Municipio de Montenegro- Quindío de la Contraloría General de la República. Marzo 29 del 2023- Informe

Lo anterior muestra que no se le dio el manejo adecuado a los residuos de asbesto que quedaron como residuos de la cubierta demolida, esto presenta una inobservancia de las normatividades que regula el uso del asbesto y lo reconoce como un residuo peligroso, desconociendo los daños a la salud que este genera y lo establecido en el Artículo 2.2.6.1.3.1. Obligaciones del Generador, establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

<sup>45</sup> Como lo demuestran las fotos tomadas en visita por el Arquitecto Jorge Ignacio Silva, día 29 de marzo de 2023 en el Municipio de Montenegro.



Igualmente, en el contrato FNTCE-072-2022 se establece que dentro de las obligaciones del contratista esta la “*Contar con licencia ambiental de sitios de disposición final de residuos peligrosos*” licencia que no se encuentra en el expediente contractual aportado al equipo auditor.

Así mismo, en visita técnica realizada el 30 de marzo del 2023 al contrato de obra FNTCE-071-2022 el cual tiene por objeto “*la construcción del recinto gastronómico, artesanal y experiencial del municipio de Pijao (Quindío)*” se pudo evidenciar como lo demuestran las fotografías<sup>46</sup>, que hay tejas de asbesto dispersas en la obra sin que se le diera el manejo que se le exige a los gestores de residuos peligrosos y omitiendo los protocolos que se deben cumplir en el manejo de este tipo de residuos.

**Imagen 14. Fotos Evidencia Visita Técnica  
Municipio Pijao**



Fotografía tomada en la visita técnica en el Municipio de Pijao- Quindío por la Contraloría General de la Republica. Marzo 30 del 2023

Se considera que al no darle un manejo y uso adecuado de los residuos peligrosos en las obras de los contratos FNTCE-072-2022 y FNTCE-071-2022 se puso en riesgo y en peligro la salud humana de las personas que estuvieran expuestas al asbesto, así mismo, se realizó contaminación por una disposición inadecuada de residuos peligrosos como lo tipifica el numeral 6 del artículo 334 de la Ley 599 del 2000, se hizo un omisión a la normativa vigente anteriormente citada por lo cual se

<sup>46</sup> Fotografía tomada por el arquitecto Jorge Ignacio Silva en visita técnica del 30 de marzo en el municipio de Pijao.

constituye una presunta falta disciplinaria de acuerdo a la Ley 1952 de 2019 en su Artículo 27 en el que se establece que *“La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”*, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el presente hallazgo presenta presuntas incidencias Penal y Disciplinaria.

## GESTIÓN CONTRACTUAL

Durante la vigencia 2022, se celebraron un total de 194 por \$132.270.055.050.

**Tabla 17. Contratos Suscritos en la Vigencia 2022**

(Cifras en pesos)

CONTRATOS SUSCRITOS EN LA VIGENCIA 2022		
Modalidad	No. de contratos	Valor
ARRENDAMIENTO y/o ADQUISICIÓN DE INMUEBLES	2	\$ 2.238.931.834
COMODATO	1	\$ -
CONSULTORIA	1	\$ 102.708.000
CONVENIO DE COOPERACIÓN	24	\$ 62.781.184.663
INTERVENTORIA	10	\$ 2.381.569.754
OBRA	8	\$ 14.581.760.868
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	139	\$ 49.562.092.350
PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES	8	\$ 591.978.214
SUMINISTRO	1	\$ 29.829.367
<b>TOTAL</b>	<b>194</b>	<b>\$ 132.270.055.050</b>

Fuente información entregada por FONTUR.

La evaluación contractual se realizó respecto a una muestra de veintidós (22) contratos seleccionados, los cuales equivalen a \$125.655.817.000.000, dentro de la muestra se encuentran contratos suscritos en vigencias anteriores los cuales tuvieron ejecución en el año 2022, fueron liquidados en este año o suscritos en el mismo.

**Hallazgo N°17. Obra inconclusa Parque Ecoturístico E-Colosó. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. En cuantía de \$3.948.957.897.**

La Constitución Política de Colombia establece:



*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

La Ley 610 de 2000 determina:

*Artículo 6o. Daño Patrimonial Al Estado: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

Ley 1952 de 2019 establece:

### **Capítulo III - Sujetos disciplinables**

*“(…) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

**Capítulo IV- La falta disciplinaria** Artículo 26. *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

Artículo 27. *Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.*

**Artículo 70.** *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...)*

Manual de Contratación de FONTUR establece:

#### 1.5. PRINCIPIOS ORIENTADORES

**C. ECONOMÍA:** *Los recursos destinados para la contratación deben ser administrados con sano criterio de austeridad en medios, tiempo y costos. FONTUR no impondrá cargas económicas innecesarias a los interesados u oferentes dentro del proceso de contratación.*

**D. EFICACIA:** *FONTUR buscará que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerá de oficio los obstáculos puramente formales, evitará decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, dentro de los procesos contractuales.*

**E. EFICIENCIA:** *Supone que la organización y la función administrativa de FONTUR estén diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico.*

**H. PLANEACIÓN:** *A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por los planes, programas del MINCIT y proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos, presupuesto y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, el seguimiento del contrato y en general todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.*

El patrimonio autónomo FONTUR suscribió el contrato de obra FNT-276-2015 el cual tenía por objeto “**REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE ECO TURISTICO E-COLOSO, LOCALIZADO EN EL MUNICIPIO DE COLOSO DEPARTAMENTO DE SUCRE.**”, y cuyo alcance contemplaba la construcción de un sendero ecológico de 1,900 metros lineales y cinco componentes adicionales en un área de 1,455 m<sup>2</sup>:

1. Administración
2. Restaurante
3. Puente Tibetano
4. Torre de Observación
5. Pozo Arizal

El contrato tuvo como fecha de inicio el 29 de febrero de 2016 y un valor de \$5.290.814.910 recursos aportados por FONTUR con cargo al proyecto de inversión del Presupuesto Nacional, fiscales de destinación específica, este contrato fue concebido para que su ejecución fuera de siete meses, lo cual no se cumplió ya que el contrato tuvo tres (3) prórrogas y cinco (5) suspensiones que excedieron ampliamente el término inicialmente establecido.

De acuerdo al informe del estado actual de ejecución – E-Colosó anexado en el expediente contractual, suscrito por la Dirección de Infraestructura el 18 de enero de 2023, se encuentra que:

*“el contrato se encuentra suspendido desde el 6 de junio de 2018<sup>47</sup>, es decir, más de tres años, esto debido al cumplimiento del fallo de tutela N°70001-23-33-009-2018- 00064 de fecha 17 de abril de 2018, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del circuito de Sincelejo –Sucre a través del cual, se ordenó a FONTUR la suspensión inmediata del proyecto e iniciar el proceso de consulta previa con la comunidad Cabildo Menor Indígena la Esmeralda del Municipio de Colosó en Sucre”.*

El Juez en su fallo de tutela estableció que FONTUR y la Alcaldía del Municipio de Colosó desconocieron la existencia del Cabildo Menor Indígena de la siguiente manera:

*“Que en los estudios previos para el diseño, construcción y ejecución del determinado proyecto no se contempló un espacio de concertación o dialogo directo entre el cabildo menor pese que la ejecución del mismo se encontraba en el área de influencia de la comunidad indígena”.*

Situación que es negada por la Alcaldía de municipio ya que de acuerdo a la información que reposa en el expediente del proyecto en su documento informe del estado actual de ejecución – E Colosó, se estableció que:

*“Dentro de los soportes aportados por el Municipio durante la etapa de formulación, se encuentra un certificado del esquema de ordenamiento territorial suscrito por la Secretaria de Planeación del Municipio por medio del cual se indica que no existe impedimento para la construcción del proyecto ya que:*

- 1. Los terrenos afectados por la construcción del proyecto no pertenecen a comunidades indígenas.*

---

<sup>47</sup> Al cierre de la vigencia fiscal del 2022 se encuentra que en total la obra lleva suspendida un total de 55 meses.

2. Los terrenos afectados por la construcción del proyecto no pertenecen a comunidades afrocolombianas.
  3. La construcción del proyecto, no involucra reasentamientos involuntarios de comunidades.
  4. La construcción del proyecto, no afecta zonas de patrimonio cultural e histórico".
- Así mismo FONTUR en la contestación a la tutela interpuesta por el Cabildo menor Indígena informa que esta entidad "A través de su director de Infraestructura solicitó el día 27 de julio de 2016 la información de las comunidades raizales asentadas en el área de influencia del proyecto.
- Solicitud que fue respondida el 23 de agosto del 2016 manifestando, que, según el registro único de consejeros comunitarios y organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no existe registro alguno de estas en el Municipio".

El 9 de junio de 2022, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, decidió el levantamiento de la medida de suspensión al contrato de obra FNT-276 de 2015, sin embargo, las obras no se han reiniciado, ya que de acuerdo al documento informe actual de la ejecución de E Colosó,

*"el reinicio de las obras no ha sido posible debido a que luego de un periodo de más de cuatro (4) años de suspensión existe la imposibilidad de un reinicio inmediato en razón a que se presentaron afectaciones directas de las condiciones iniciales contractuales, que amerita un replanteamiento, reformulación y ajustes presupuestales; además de un diagnóstico técnico del estado actual de las obras".*  
(Sic).

Como puede observarse después de cuatro (4) años de suspensión del contrato de obra las condiciones contractuales se han modificado, toda vez que con el presupuesto que primeramente se estableció en el contrato, ya no es posible terminar la obra, esto debido a las variaciones en el índice de precios del consumidor (IPC), lo cual constituye una de las razones por la cuales el consorcio contratista no desea retomar las labores de la obra como se estableció en el informe final de interventoría.

De acuerdo al Informe final de Interventoría con fecha de corte 06 de junio de 2018, el avance de obra es el siguiente:

**Tabla 18. Avance de Obra Programado y Ejecutado**

ACTIVIDADES	PROGRAMADO	EJECUTADO
SEDE ADMINISTRATIVA	9,57%	8,91%
RESTAURANTE	13,34%	13,34%
PUENTES TIBETANOS	34,39%	16,36%
TORRE DE OBSERVACION	6,94%	6,71%
SENDERO	0,12%	0,12%
ARIZAL	0,00%	0,00%
ITEMS NO PREVISTOS	22,27%	13,70%
<b>TOTAL</b>	<b>86,63%</b>	<b>59,14%</b>

Fuente: Archivo Informe Final Coloso página 93 enviado por FONTUR.

De acuerdo a la anterior tabla, la obra presenta un retraso con respecto a lo programado del 27,49% y un faltante en lo ejecutado del 40,86% teniendo en cuenta que de acuerdo al acta de suspensión número 4 del 2 mayo de 2016 la obra se debía entregar en su totalidad el 14 de junio de 2018, lo anterior, según informe final de interventoría del 30 de enero de 2023:

*“lo anterior demuestra un claro retraso e incumplimiento por parte del contratista de obra, quien manifestó en su momento la imposibilidad de culminar las actividades en la fecha estipulada, teniendo en cuenta las circunstancias que rodearon el proyecto y afectaron directamente el plazo de ejecución de la obra”.*

El contrato obra FNT-276-2015 se encuentra en liquidación, ya que de acuerdo al informe final de supervisión de E-Colosó del 30 de enero de 2023:

*“no fue posible llegar a un acuerdo con el CONSORCIO TURISTICO COLOSO 2015, y dado que a la fecha ya se cuenta con la documentación correspondiente para retomar las actividades, es pertinente realizar los procesos requeridos para poder reanudar el contrato y darle el cumplimiento total al proyecto, ya que debido al tiempo de suspensión se han presentado cambios en los costos del proyecto y en las actividades de obra que se deben realizar”.*

Por otra parte, según oficio SG-44437-2023 de FONTUR del 14 de febrero de 2023, en respuesta al oficio AG81-006, se indica: *“Aunado lo anterior, el contratista de obra informó que uno de sus consorciados falleció, así las cosas, la entidad está en búsqueda de establecer condiciones jurídicas para adelantar los procesos y poder continuar con el proyecto”.*

Este proyecto fue considerado como una obra inconclusa por parte de FONTUR de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 2020 del 2020, por lo cual se puede

establecer que las obras realizadas por el contratista no tienen ningún impacto en la comunidad como fue planificado ya que la obra no podrá ser terminada.

Financieramente, de acuerdo al informe final de interventoría y las órdenes de pago que reposan en el expediente contractual allegado al equipo auditor se puede concluir que al contratista se le hicieron pagos por \$3.670.510.868 el cual incluye el anticipo, teniendo un saldo de anticipo por amortizar por \$694.416.018.

**Tabla 19. Pagos hechos al contratista de obra**

(Cifras en pesos)

CONTRATO	FNT-276-2015						
Contratista	CONSORCIO TURISTICO COLOSO 2015						
Objeto:	Realizar la construcción del Parque Eco turístico Ecolosó, localizado en el municipio de Colosó departamento de Sucre						
Valor inicial del contrato						\$	5.290.814.910
Valor Total Contrato						\$	5.290.814.910
Concepto	Valor Bruto Factura	Orden de pago	Fecha de pago	Amortización Anticipo	Valor x Amortizar	Valor Pagado	Porcentaje de pago
Anticipo		591	5/05/2016		\$ 1.587.244.473	\$ 1.587.244.473	30,0%
Pago Acta Parcial 1	\$ 504.709.536	1332	5/09/2016	\$ 151.412.861	\$ 1.435.831.612	\$ 353.296.675	6,7%
Pago Acta Parcial 2	\$ 496.988.298	1551	29/09/2016	\$ 149.096.489	\$ 1.286.735.123	\$ 347.891.809	6,6%
Pago Acta Parcial 3	\$ 617.473.866	2038	29/11/2016	\$ 185.242.160	\$ 1.101.492.963	\$ 432.231.706	8,2%
Pago Acta Parcial 4	\$ 465.694.324	301	1/03/2017	\$ 139.708.297	\$ 961.784.666	\$ 325.986.027	6,2%
Pago Acta Parcial 5	\$ 429.672.525	338	27/03/2018	\$ 128.901.758	\$ 832.882.908	\$ 300.770.767	5,7%
Pago Acta Parcial 6	\$ 461.556.301	2438	14/01/2019	\$ 138.466.890	\$ 694.416.018	\$ 323.089.411	6,1%
<b>Totales</b>	<b>\$ 2.976.094.850</b>					<b>\$ 3.670.510.868</b>	<b>69,38%</b>
Saldo por pagar	\$ 1.620.304.042						

Fuente: Información contable suministrada por FONTUR, en respuesta al oficio de la CGR AG81-06 del 6 de febrero de 2023.

Debido a la no realización por parte de las entidades contratantes de la consulta previa, por la presencia en la zona de la comunidad indígena Cabildo Menor Indígena la Esmeralda del Municipio de Colosó en el Departamento de Sucre, se ordenó una suspensión del contrato de obra de aproximadamente cuatro años, periodo en el cual de acuerdo al informe final de interventoría las condiciones de los costos y el presupuesto cambiaron, debido a la suspensión de la obra y su abandono se han presentado deterioros en las obras generando lesiones patológicas descritas a continuación:



**Imagen 15-1. Fotos Evidencia Visita Técnica Parque Eco Turístico E-Colosó  
Proyecto Municipio Colosó-Departamento de Sucre**



Fuente: Foto tomada de Informe Visita Técnica-Gerencia Colegiada de Sucre-Contraloría General de la República

En la anterior fotografía se puede observar una lesión en la madera por fotodegradación, debido a la exposición de la madera a la radiación solar lo cual puede provocar su deterioro y degradación. El proceso de fotodegradación se produce cuando los rayos UV interactúan con los componentes de la madera, principalmente la celulosa y la lignina, provocando una serie de reacciones químicas que debilitan la estructura de la madera reduciendo de esta forma la resistencia y durabilidad. Este proceso provoca cambios en el color de la madera llevándola hasta tonos grisáceos, y en algunos casos produciendo agrietamiento lo que puede llevar a absorber y retener agua aumentando la vulnerabilidad de la madera produciendo de esta forma pudrición por hongos e infestación de insectos.

**Imagen 15-2. Fotos Evidencia Visita Técnica Parque Eco Turístico E-Colosó  
Proyecto Municipio Colosó-Departamento de Sucre**



Fuente: Foto tomada de Informe Visita Técnica-Gerencia Colegiada de Sucre-Contraloría General de la República

En la Imagen 15-2 se observa humedad en la columna por capilaridad, lo cual puede tener varias consecuencias negativas a largo plazo. Este tipo de lesión puede provocar la disminución de la resistencia mecánica del material generando la aparición de manchas, grietas y fisuras en la superficie, adicional a esto, puede debilitar la estructura de la columna y afectar su estabilidad.

**Imagen 15-3. Fotos Evidencia Visita Técnica Parque Eco Turístico E-Colosó  
Proyecto Municipio Colosó-Departamento de Sucre**



Fuente: Foto tomada de Informe Visita Técnica-Gerencia Colegiada de Sucre- Contraloría General de la República

En la Imagen 15-3 se observa corrosión húmeda, una lesión patológica causada por la humedad la cual acelera el proceso electroquímico de la corrosión. La corrosión es un agente agravante en las estructuras metálicas, ya que puede llegar a generar pérdida de sección transversal y pérdida de resistencia del elemento, afectando de esta manera la vida útil y aumentando la probabilidad de fallos prematuros.

**Imagen 15-4. Fotos Evidencia Visita Técnica Parque Eco Turístico E-Colosó  
Proyecto Municipio Colosó-Departamento de Sucre**



Fuente: Foto tomada de Informe Visita Técnica-Gerencia Colegiada de Sucre- Contraloría General de la República

Producto del abandono de la obra se han presentado episodios de vandalismo afectando algunas actividades que se encontraban ejecutadas esto se puede observar en Imagen 15-4.

Adicional a esto, el faltante de actividades por ejecutar es considerable y no permite el funcionamiento de la sede administrativa, el restaurante y las tres torres de observación, adicional de las demás obras que se contemplaron dentro del mismo, esto de acuerdo al informe de la visita realizado por el funcionario<sup>48</sup> de la Gerencia Colegiada de Sucre, y lo ejecutado no tiene un impacto en la funcionalidad de la obra, por lo que no cumplirá con el objeto contractual y el beneficio para la comunidad, adicional a esto, la obra se encuentra reportada ante la Contraloría General de la República como inconclusa de acuerdo a la Ley 2020 del 2020, por lo cual nos encontramos ante una obra inconclusa, cual está en el abandono, sobre la cual el contratista de obra no tiene la intención de retomar por la razones citadas anteriormente, de modo tal que la obra no está en servicio.

De manera conjunta con el contrato de obra, se suscribió por parte de FONTUR el contrato de interventoría FNT-033- 2016, por un valor total con adiciones de \$515.311.792 de los cuales se han hecho pagos por \$278.447.029. El mencionado contrato fue suspendido por las mismas causas que el contrato de obra y se encuentra en estado de liquidación, sin evidenciarse, según documentación suministrada por FONTUR, otras acciones direccionadas al reinicio de las actividades contractuales de obra.

Teniendo en cuenta que las obras realizadas quedaron inconclusas, lo que conlleva a un incumplimiento del objeto de la misma, y a pesar que las razones por las cuales no se culminó la ejecución, no son hechos atribuibles a la firma interventora, toda vez que está cumplió con los entregables y servicios que le correspondía, según la documentación analizada, los recursos pagados al interventor, también constituyen un presunto detrimento al patrimonio público.

Los desembolsos realizados, se asocian a una obra inconclusa que en virtud de lo expuesto, representan una pérdida, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento o deterioro de los bienes o recursos públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 del 2000, por tanto, se establece una presunta omisión al cumplimiento del deber de planeación, por los recursos invertidos en la interventoría de la obra, valor que se adiciona al presunto daño constituido en los pagos del contrato de obra.

---

<sup>48</sup> Arquitecto German Eduardo Borrero Torres

De acuerdo con la respuesta de FONTUR, se observa que la misma ha desarrollado varias acciones para levantar la medida de suspensión que tenía la obra decidida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo –Sucre, sin embargo, de acuerdo al concepto técnico relatado en lo comunicado, las condiciones patológicas de la obra debido a la suspensión por más de cuatro (4) años de la misma y debido a los inconvenientes jurídicos del contratista y la decisión por parte de este de no retomar la obra debido a los cambios contractuales que se han presentado desde la suspensión, encuentra este órgano de control fiscal que esta es una obra inconclusa la cual fue reportada por FONTUR como tal de acuerdo a la Ley 2020 del 2020, la cual tiene dificultades para su terminación y que no está prestando el servicio a la comunidad para la cual fue contratada por lo cual se presenta un presunto deterioro, pérdida y menoscabo de recursos públicos por concepto de los pagos hechos al contratista de obra e interventoría toda vez que la obra no está en servicio y se encuentra inconclusa siendo víctima de deterioro y vandalismo.

Adicionalmente el avance de la obra no está de acuerdo con lo presupuestado ya que hay un faltante en lo ejecutado del 40,86% teniendo en cuenta que de acuerdo al acta de suspensión número 4 del 2 mayo de 2016 la obra se debía entregar en su totalidad el 14 de junio de 2018 y esta fue suspendida el 6 de junio de 2018 solo ocho días antes de la suspensión por el fallo de tutela, razón por la cual se considera que el avance de la obra debió ser mayor.

Por lo anterior, se considera que se presenta un presunto detrimento patrimonial por los valores pagados a los contratistas de obra en cuantía de \$3.670.510.868 y los valores pagados a la interventoría por \$278.447.029, para un total de \$3.948.957.897,00.

Al considerarse que la obra en mención es una obra inconclusa la cual debió tener un mayor avance de obra, que existen dificultades para el reinicio de la misma y que no está prestando el servicio para la cual fue contratada se considera que hay un presunto daño al patrimonio público por el total previamente citado.

Lo anterior debido a una indebida planeación contractual y una omisión al mismo deber, ya que con una debida planeación se ha podido prever la realización de la consulta previa con la cual se pudo evitar la última suspensión del contrato, así mismo, se evidencia una omisión al artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 27 de la Ley 1952 del 2019, los principios de economía, eficiencia, eficacia y planeación establecidos en el manual de contratación de FONTUR constituyéndose el presunto daño al patrimonio del Estado de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 610 del 2000 esto debido a presunta pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del



Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna.

**Hallazgo N°18. Señalización turística en el Distrito de Cartagena. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. En cuantía de \$83.198.750.**

La Constitución Política de Colombia establece:

*“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

La Ley 610 de 2000 determina:

*“ Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.*

Ley 1952 de 2019

*“Artículo 27: Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.*

Manual de contratación de FONTUR.

### 1.5. PRINCIPIOS ORIENTADORES



*C. ECONOMÍA: Los recursos destinados para la contratación deben ser administrados con sano criterio de austeridad en medios, tiempo y costos. FONTUR no impondrá cargas económicas innecesarias a los interesados u oferentes dentro del proceso de contratación.*

*D. EFICACIA: FONTUR buscará que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerá de oficio los obstáculos puramente formales, evitará decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, dentro de los procesos contractuales.*

*E. EFICIENCIA: Supone que la organización y la función administrativa de FONTUR estén diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico.*

*H. PLANEACIÓN: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por los planes, programas del MINCIT y proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos, presupuesto y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, el seguimiento del contrato y en general todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.*

El Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo “FONTUR” y el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias suscribieron el convenio de cooperación FNT 264 del 2015 con el objetivo de

*“aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y jurídicos y de asistencia técnica para realizar la implementación del diseño, fabricación, suministro e instalación de la señalización turística peatonal y conexión vehicular en el distrito turístico, histórico y cultural de Cartagena de Indias”.*

Como contrato derivado del convenio FNT 264 de 2015, el 21 septiembre de 2015 el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional del Turismo “FONTUR” suscribió el contrato FNT- 267- 2015 con el contratista seguridad y servicios de señalización S.A, por un valor inicial de \$845.529.720 y una adición de \$52.107.780 motivada por imprevistos y actividades técnicas no tenidas en cuenta al momento de suscribir el contrato, como lo fueron la entrega de permisos en la base naval, concesión vial de Cartagena y demás sitios turísticos donde no se ha permitido la instalación, teniendo un valor final de \$897.637.500, el cual tenía como objeto:

*“realizar las obras implementación del diseño, fabricación, suministro e instalación de la señalización turística peatonal y conexión vehicular del centro histórico, el castillo San Felipe de barajas, manga, la popa, zona norte (el cabrero, marbella, crespo y el aeropuerto internacional Rafael Núñez) y Bocagrande, localizadas en el distrito turístico, histórico y cultural de Cartagena de indias”. (Sic)*

El contrato FNT- 267- 2015 dentro de su objeto contemplaba la entrega e instalación de 792 señales turísticas de las siguientes características y los siguientes costos, los cuales fueron tomados de la propuesta económica presentada por el contratista:

**Tabla 20. Costos sin IVA de las Señales Turísticas.**

(Cifras en pesos)

Tipo de señal	Número de señales	Costo unitario
Tótems	21	\$ 3.000.000
Paneles horizontales	3	\$ 3.000.000
Monolitos de pie	45	\$ 2.500.000
Monolitos adosados	46	\$ 400.000
Señales direccionales	51	\$ 1.200.000
Señales de nomenclatura	393	\$ 200.000
Señales de nomenclatura más flecha	168	\$ 400.000
Señales Vehiculares	65	\$ 2.200.000
<b>Total, señales</b>	<b>792</b>	

Fuente: Estos valores no incluyen el IVA, ni la utilidad, la administración los imprevistos.

De acuerdo con el informe final de supervisión del contrato se puede establecer que solo fueron recibidas a satisfacción e instaladas por parte de contratista 481 señales y 311 no fueron recibidas por el Distrito de Cartagena, a pesar de haber aprobado el proyecto de estudio técnico del diseño de señalización turística peatonales y de conexión vehicular en las áreas turísticas del Distrito de Cartagena.

Las señales no fueron instaladas en los puntos en los cuales estaba planificado instalar, esto debido a que, de acuerdo a la Corporación de Turismo del Distrito de Cartagena “Corpoturismo”, ya el Distrito había instalado con otro contratista señales tipo bandera en los mismo puntos que tenía planificado colocarlas FONTUR, sin previo aviso ni concertación lo que obligó a que el contratista tuviera que buscar nuevos atractivos turísticos en los cuales poder instalar las señales, esto con el objetivo de no ocasionar una saturación de información.

De otra parte, algunas señales no coinciden con el sentido de las vías, errores en la traducción de las señales, falta de permisos que generaban la imposibilidad de adosar las señales turísticas en algunas paredes del centro histórico de Cartagena, en los barrios la Manga y Bocagrande, por no recibir los permisos para instalarlas, falta de permisos para instalar las señales en la base naval y la Sociedad Portuaria de Cartagena, no existen las superficies técnicas idóneas para la instalación, es decir, no existen fachadas o superficies duras para instalar las señales, razones no atribuibles al contratista, si no a los estudios y diseños realizados por el contratante y al no tener una coordinación con el Distrito de Cartagena y al no solicitar los permisos antes de realizar la contratación.

**Tabla 21. Número de Señales facturadas por cada orden de pago.**

Total, señales facturadas	Orden de pago 894	Orden de pago 1576	Total señales facturadas	Total señales contratadas	Diferencias
Tótems	18	3	21	21	0
Paneles horizontales	3	0	3	3	0
Monolitos de pie	45	0	45	45	0
Monolitos adosados	46	0	46	46	0
Señales direccionales	0	51	51	51	0
Señales de nomenclatura	200	20	220	393	173
Señales de nomenclatura más flecha	168	0	168	168	0
señalización vial tipo bandera	25	40	65	65	0

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por FONTUR en atención a las solicitudes.

**Tabla 22. Señales No Instaladas y su valor**  
(Cifras en pesos)

	SEÑALES SIN INSTALAR		
	Cantidad	Valor Unitario	Valor Parcial
TOTEM	2	\$ 3.000.000	\$ 6.000.000
PANEL HORIZONTAL			\$ -
MONOLITO DE PIE	1	\$ 2.500.000	\$ 2.500.000
MONOLITO ADOSADO	10	\$ 400.000	\$ 4.000.000
SEÑAL DIRECCIONAL			\$ -
SEÑAL DE NOMENCLATURA	268	\$ 200.000	\$ 53.600.000
SEÑAL DE NOMENCLATURA+ SEÑAL VIAL DIRECCIONAL	30	\$ 400.000	\$ 12.000.000
	311		\$ 78.100.000
IVA 16%			\$ 12.496.000
TOTAL			\$ 90.596.000

Fuente: Tabla tomada del informe final de supervisión.

Las 311 señales no entregadas ni instaladas están avaluadas en \$90.596.000 incluyendo IVA del 16% como lo muestra la tabla anterior. De acuerdo con la información de las órdenes de pago 337, 894 y 1576 al contratista se le han hecho pagos por un valor de \$777.696.715; revisadas las facturas presentadas por el contratista se encuentra que solo están pendientes de pago 173 señales de nomenclatura tal y como se establece en la anterior, las cuales tienen un costo bruto de \$200.000, lo cual quiere decir que de las 311 señales no instaladas se han pagado 138 señales, por lo que se han pagado al contratista \$50.460.000 por señales turísticas no instaladas ni recibidas incluyendo el IVA.

Como puede observarse el contrato FNT 267-2015 tenía como objeto la entrega de 792 señales turísticas pero por falta de planeación y coordinación entre FONTUR y el Distrito de Cartagena no se pudieron instalar 311 señales lo cual corresponde al 39,26% de las señales contratadas, señales que no podrán ser instaladas ya que no son útiles, pues en los puntos en los cuales estaba planeado instalarlas ya hay otras, presentan errores en las direcciones o no se cuenta con los permisos para sus instalación ya que podrían generar daños en el patrimonio histórico de Cartagena, lo cual pudo ser evitado si FONTUR hubiera hecho un análisis planificado y detallado del número efectivo de señales que se podrían instalar y no generar un posible detrimento al patrimonio público ya que las 311 señales no podrán ser instaladas, por los motivos anteriormente mencionados. Así mismo, no han sido recibidas por el Distrito de Cartagena.

Se determinó que se han pagado al contratista \$50.460.000 por señales no instaladas ni recibidas por lo cual genera un presunto daño al patrimonio público, debido a fallas en la planificación, ineficiencia, ineficacia, falta de economía, generando una pérdida o deterioro de recursos públicos tal y como lo establece el

artículo 6 de la Ley 610 del 2000, presentando inobservancia de los preceptos constitucionales establecidos en el Artículo 209 de la carta magna en la cual establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, por lo tanto al omitir estos preceptos legales se configuraría además una presunta falta disciplinaria.

Igualmente, derivado del convenio FNT 264 de 2015 también se suscribió el contrato FNT 280 del 2015 el cual tenía como objeto:

*“realizar la interventoría técnica, administrativa, operativa, ambiental y financiera a la implementación del diseño, fabricación, suministro e instalación de la señalización turística peatonal y conexión vehicular del centro histórico, el castillo San Felipe de barajas, Manga, la Popa, norte y Bocagrande, localizadas en el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias”.*

El valor inicial de dicho contrato era de \$42.061.600 pero durante su ejecución ha tenido tres adiciones, así:

Otro Si número 1: 28 de agosto de 2016 Valor: \$21.297.600

Justificación: De acuerdo a la solicitud de negocio jurídico del 19-07-20216 se extrae lo siguiente:

*“Se realizaron diferentes recorridos técnicos, como actividad previa en campo para realizar el replanteo de los sitios donde se instalarán las 65 señales viales. Sin embargo, se evidencia que la Alcaldía instalo un sin número de señales viales en la ciudad, incorporando algunas banderas vehiculares en la mayoría de sitios que coincidían con las de FONTUR, razón por la cual fue necesario replantear la ubicación y realizar recorridos técnicos para seleccionar los nuevos atractivos turísticos.*

*Adicionalmente a lo anterior se han presentado inconvenientes con algunos propietarios o administradores de predios para la instalación de las señales de nomenclatura y paneles adosados, estos impedimentos se socializaron con la Alcaldía y Corpoturismo para recibir el apoyo de las entidades del Distrito”.*

Otro Si número 2: fecha 4 de octubre de 2016 valor \$10.648.800.

Justificación: De la solicitud de modificación de negocio jurídico del 3-10-2016 se extrae lo siguiente:

*“Se han atrasado las actividades de acuerdo a la programación, tal como lo ha manifestado la interventoría en varias oportunidades mediante informes,*

*comunicaciones, gestiones y reuniones realizadas por la interventoría ante las diferentes entidades del Distrito de Cartagena con el fin de agilizar la obtención de permisos para permitir instalar las señales fabricadas por el contratista en sitios como: Sociedad portuaria, Base Naval, Concesión vial de Cartagena; demás sitios turísticos en donde no se ha permitido la instalación sin resultados favorables a la fecha.*

*Adicionalmente a lo anterior, se han presentado inconvenientes con algunos propietarios o administradores de predios para la instalación de las señales de nomenclatura y paneles adosados, estos impedimentos se socializaron con la Alcaldía y Corpoturismo para recibir apoyo de las entidades del Distrito.”*

Otro Si numero 4: fecha 17 de agosto del 2018 valor \$9.103.500.

Justificación: De la solicitud de modificación de negocio jurídico del 17-08-2018 se extrae lo siguiente:

*“A pesar de las socializaciones hechas a la comunidad sobre la instalación de las señales turísticas que habían sido previamente revisadas y aprobadas por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias y la Alcaldía de la Ciudad; la comunidad en algunos casos autorizó la entrada del personal para hacer la respectiva instalación, y en otras situaciones se presentaron hechos de vandalismo contra algunos de estas e incluso han sido retiradas sin autorización.”*

FONTUR reconoce que se presentaron fallas en la debida planeación del contrato, ya que las situaciones relatadas en lo comunicado, como fueron: La falta de permisos para instalar algunas señales, las fallas en los diseños, las fallas en las traducciones de las señales, la falta de coordinación entre FONTUR y el Distrito de Cartagena lo que ocasionó que algunas zonas en las que inicialmente se había planeado instalar señales ya anteriormente, sin conocimiento de FONTUR, el Distrito había realizado instalaciones de otras señales, lo cual ocasionaba una posible saturación, por lo cual no se instalaron las señales, estas mismas razones ocasionaron que el contrato de interventoría debiera ser adicionado en tres ocasiones y prorrogado en cuatro.

Se considera que en la ejecución de los contratos de obra se presentaron fallas en la planificación y aunque el Distrito de Cartagena, ha desconocido algunas de sus obligaciones contractuales y que FONTUR lo ha requerido en varias ocasiones, la viabilidad del proyecto fue aprobada por FONTUR, lo cual lo obligaba a cerciorarse de que los estudios y diseños entregados estaban de acuerdo a la realidad y que se contaba con los permisos necesarios para instalar las señales turísticas.

Como puede observarse el contrato de interventoría FNT 280 del 2015 tuvo un valor inicial de \$42.061.600 con tres adiciones que suman \$41.049.900 teniendo el



contrato un valor final de \$83.111.500, estas adiciones en gran medida tienen como justificación las fallas presentadas en la planificación del contrato FNT 267 del 2015 ya que derivadas de la imposibilidad de instalar la totalidad de las señales turísticas por los motivos mencionados anteriormente, se justificó que el contrato de interventoría FNT 280 del 2015 fuera adicionado en un 97%, lo cual fue ocasionado por la falta de planeación por parte de FONTUR y la falta de coordinación con el contratista y las entidades del Distrito de Cartagena, lo cual podría estar ocasionando un presunto detrimento patrimonial por la violación de los principios de planeación, economía, eficiencia y eficacia.

Al contratista del contrato FNT 280 del 2015 se le han hecho pagos por \$74.800.350, si le descuenta el valor inicial del contrato que son \$42.061.600 se obtiene que se le ha pagado por concepto de adiciones \$32.738.750, valor que considera este órgano de control fiscal constituye un posible detrimento al patrimonio público, ocasionado por una indebida planificación contractual.

Así mismo se evidencia falta de coordinación con el Distrito en la ejecución de la obra, lo que a su vez pudo evitar suspensiones, ampliaciones y prórrogas y por ende, la afectación de la interventoría, así mismo se encuentra que el presunto daño al patrimonio público aún no se ha resarcido, si se tiene en cuenta que se pagó por 138 señales no instaladas, de las cuales no se tiene certeza de su recepción e instalación por parte del Distrito, es decir, no se cumplirá el fin para el cual fueron contratadas, así mismo debido a las fallas en el deber de planeación se debió incurrir en adiciones del contrato de interventoría las cuales fueron pagadas.

Por lo anterior se genera el presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$83.198.750, lo cual corresponde a \$50.460.000 valor de las señales turísticas facturadas y pagadas al contratista las cuales no fueron recibidas ni instaladas y a los pagos por \$32.738.750 que se le han hecho a la interventoría por concepto de las adiciones hechas al contrato FNT -280 de 2015 las cuales tuvieron como justificación los inconvenientes que tuvo el contratista del contrato FNT 267 del 2015 al momento de tratar de instalar las señales turísticas, lo cual pudo ser evitado si se hubiera dado cumplimiento al deber de planeación.

Así mismo, se debe tener en cuenta que el presunto daño al patrimonio público puede llegar a ser mayor, cuando, con la liquidación de los contratos se reconozca la totalidad de lo entregado o el contratista y la interventoría pudieran exigir judicialmente, el pago de la totalidad de las señales y el pago de las adiciones restantes.

## **Hallazgo N°19. Proyecto Centro de Danza y Coreografía del Valle del Cauca. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Constitución Política de Colombia:

*ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

*ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.*

Ley 1952 de 2019

*Artículo 27: Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.*

Manual de contratación de FONTUR.

### **1.5. PRINCIPIOS ORIENTADORES**

**C. ECONOMÍA:** Los recursos destinados para la contratación deben ser administrados con sano criterio de austeridad en medios, tiempo y costos. FONTUR no impondrá cargas económicas innecesarias a los interesados u oferentes dentro del proceso de contratación.

**D. EFICACIA:** FONTUR buscará que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerá de oficio los obstáculos puramente formales, evitará decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, dentro de los procesos contractuales.

*E. EFICIENCIA: Supone que la organización y la función administrativa de FONTUR estén diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico.*

*H. PLANEACIÓN: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por los planes, programas del MINCIT y proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos, presupuesto y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, el seguimiento del contrato y en general todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.*

El patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo “FONTUR” suscribió el Convenio de Cooperación FNTC 163 de 2018 con el Ministerio de Cultura y la Gobernación del Valle de Cauca, con el objeto de “Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y de asistencia técnica para ejecutar las etapas 4 y 5 del proyecto centro de danza y coreografía del Valle del Cauca”. Dentro de los compromisos asumidos por el Ministerio de Cultura en la cláusula quinta del mencionado convenio se establece lo siguiente:

1. “Entregar los estudio y diseños para la ejecución de la etapa 4 y 5 del proyecto dentro de los 15 días siguientes a la suscripción del acta de inicio”.

Como contratos derivados del convenio FNTC 163 del 2018 se suscribió el contrato de obra FNTC 262 del 2020 el cual tenía como objeto “Ejecutar las obras correspondientes a las etapas 4 y 5 del proyecto centro de danza y coreografía del Valle del Cauca” por \$2.318.264.288; así mismo se suscribió el contrato FNTC-239-2020 el cual tenía como objeto “Realizar la interventoría técnica, administrativa, ambiental y financiera para ejecutar las obras correspondientes a las etapas 4 y 5 del proyecto centro de danza y coreografía del Valle del Cauca” por \$160.590.500.

El proyecto se enfocaba principalmente en el desarrollo y materialización de la etapa 4 y 5 las cuales consisten en:

En la etapa 4 se proyectará un gran espacio público paralelo al río Cali, que reactive la relación ciudad – río y dote a la licorera de un gran lugar de esparcimiento y goce ciudadano, garantizando el predominio de lo verde. Además, complementando esta actividad se proyecta un escenario al aire libre para el desarrollo de actividades culturales y un espacio público de acceso desde el Parque Lineal Río Cali.

El Edificio 5 “Restaurante”, el cual corresponde a la etapa 5 del proyecto será un área libre y un espacio flexible con servicios gastronómicos para atender el público

visitante. Podrá funcionar como un único gran restaurante comedor o como varios restaurantes pequeños y plazoleta de comidas.

Se suscribió el acta de inicio el 9 de marzo de 2021 y durante la ejecución de los contratos derivados, se identificó la imposibilidad técnica de ejecutar el proyecto aprobado por el Comité Directivo de FONTUR por las siguientes razones las cuales están estipuladas en el informe ejecutivo final anexado en el expediente contractual:

*a.” No se entregaron los rediseños ajustados por parte del Ministerio de Cultura, solicitados mediante acta de comité técnico de seguimiento realizado el 21 de diciembre de 2021.*

*b. El proyecto no contó con la licencia de construcción actualizada de acuerdo a la realidad y necesidades propias del proyecto, puesto que la licencia de construcción se encontraba vencida y debía tramitarse nuevamente por parte de MINCULTURA, para lo cual se debía realizar el ajuste y actualización de diseños por parte del Ministerio de Cultura, y con los productos se debía tramitar la obtención de una nueva licencia de construcción.*

*c. Desfinanciación del proyecto para terminar la obra, de acuerdo a las condición in situ, y al incremento de costos del proyecto derivado por del cambio de anualidades, precisando que el proyecto fue aprobado en el año 2018, para ejecutar en el año 2021, sumado al hecho de que con los recursos inicialmente aprobados en el Comité Directivo de 2018, no se lograba construir una obra funcional, sino que quedaba a nivel de obra gris, según la ficha de aprobación, puesto que las actividades aprobadas para el edificio No 5 correspondían únicamente a ejecutar el reforzamiento estructural, y para el urbanismo solo se previó construcción de redes pero sin lograr la conexión a los edificios del complejo, con lo cual se denota que el proyecto se configuraría como una obra inconclusa de acuerdo con la Ley 2020 de 2020.*

*El 21 de diciembre de 2021, se llevó a cabo el Comité Técnico de Seguimiento del convenio No 4, en donde se tomó la decisión de liquidar los contratos derivados, por razones de imposibilidad técnica, jurídica y financiera de ejecutar el proyecto.*

*Invocando la cláusula DECIMO CUARTA – TERMINACIÓN DEL CONTRATO, en el literal d, se convino que el contrato podría darse por terminado cuando: “la ejecución de las obligaciones contenidas en el contrato, se desarrollen en forma tal que no garantice razonablemente la correcta ejecución del objeto” sumado a lo anterior, en el literal e, se señaló como otra causal para la terminación, que el vencimiento por termino pactado, es otra causal para su terminación y posterior liquidación.*

*Derivada de la condición de imposibilidad técnica de ejecución de contrato de obra, el 15 de marzo de 2022, se decidió suscribir el acta de recibo de obra, evidenciando los ítems ejecutados de urbanismo que fueron posible dar inicio como replanteos, demoliciones, excavaciones suministro e instalación de tuberías, construcción de pozos entre otros. Con base en el balance presupuestal de las obras ejecutadas al 15 de marzo de 2021, la interventoría radicó el informe final el 25 de agosto de 2022 luego de realizar ajustes y en el cual se autorizó el pago únicamente de actividades contractuales ejecutadas por el contratista de la obra correspondientes al 11, 21% por*

valor de DOSCIENTOS SESENTA MILLONES CUATRO MIL SETECIENTOS TRECE PESOS M/CTE (\$260.004.713) M/Legal.

*El desarrollo de las obras correspondientes a la etapa 4 y 5, presentaron inconvenientes en su ejecución, básicamente por discrepancias entre lo existente en sitio y lo proyectado en los diseños, además de las ambigüedades que se reflejaban en el presupuesto con el cual se contrató la obra, en donde existían actividades sucesoras sin proyectar la ejecución de actividades predecesoras, del proyecto. Es importante aclarar que, en la etapa de la revisión de la documentación entregada por el Ministerio de Cultura, no se identificaron las falencias en los diseños, solo hasta que se inició la intervención de las zonas objeto de construcción.*

*A continuación, se describe de manera cronológica, las situaciones y acciones tomadas:*

*1. Diseño estructural del reforzamiento de la estructura del edificio 5:*

- El día 29 de marzo de 2021 con el inicio de las excavaciones se evidenció el no hallazgo de los pedestales en las excavaciones, a cambio se encontró la pantalla y se decide realizar una excavación por cada uno de los cuatro lados de la edificación para constatar si se presentaba dicho hallazgo en cada uno de los lados*
- El 06 de abril, una vez pudo constatarse que la pantalla se encontraba con iguales características en cada uno de los cuatro lados de la edificación, además de encontrarse que las columnas tipo C3 no llegaban hasta el nivel de vigas intermedias como indicaba en el diseño, el contratista solicita concepto a su asesor estructural.*
- El 09 de abril el asesor estructural del contratista envía respuesta respecto a los hallazgos encontrados, en el cual recomienda realizar rediseño del reforzamiento estructural dadas las nuevas condiciones de la estructura*

*Por todo lo consignado anteriormente se puede concluir:*

- 1. Que el proyecto a hoy esta desfinanciado y no se terminaría ni se entregaría terminada la etapa 4 y 5 y menos si se hacen ajustes de carácter técnico cumpliendo con la norma para el caso del edificio 5 el cual está bastante mal formulado.*
- 2. La no existencia de planos definitivos de urbanismo, red hidrosanitaria y del reforzamiento objeto de nuestro contrato y que correspondan a la realidad de la obra a intervenir por lo superficial del estudio realizado, evidenciado una vez se realizaron los apiques (SIC) nuestros y los sondeos respectivos que concluyeron las diferencias con lo diseñado o propuesto por parte del consultor.*
- 3. El vencimiento actual de la licencia de construcción la cual debe tramitarse nuevamente con los rediseños definitivos de los cuales el ministerio o carece.*
- 4. El desconocimiento a hoy presupuestal del alcance que pueda tener el proyecto ya que no se tiene claridad las cantidades reales a ejecutar por la no correspondencia con los planos actuales y la diferencia encontrada con la realidad en obra del proyecto”.*

Puede concluirse de la lectura del informe ejecutivo final, que en la ejecución del contrato FNTC–262-2022 se presentaron inconvenientes desde el inicio del proyecto ya que cuando se hace el inicio de actividades en el sitio de la obra, el contratista se cerciora que los estudios y diseños entregados por el Ministerio de Cultura y los cuales fueron aprobados por el comité directivo de FONTUR, no coinciden con la



realidad de las obras ya que presentan ambigüedades que impactan el presupuesto asignado, por lo cual no es posible ejecutar las obras con los diseños y presupuesto asignado en la planificación del mismo. Esto se debió a que en la etapa de planificación del proyecto no se intervinieron las zonas objeto de la construcción, por lo cual no fue posible identificar de manera temprana las diferencias mencionadas en los detalles constructivos y las diferencias presupuestales y esto debido a una falta de coordinación entre FONTUR y el Ministerio de Cultura.

Como pudo evidenciarse debido a una indebida planificación por parte de FONTUR, los contratos derivados del convenio FNTC 163 del 2018 que son los contratos de obra e interventoría debieron ser terminados de manera anticipada, sin que se terminara de cumplir sus respectivos objetos contractuales, por razones que no son atribuibles a los contratistas ya que serían la falta de planificación en los diseños y el presupuesto del proyecto las razones principales por las cuales no se podía seguir con el desarrollo de los objetos contractuales ya que tal y como se estableció en el informe ejecutivo final esta obra no iba poder ser terminada sino en obra gris y podría ser considerada como una obra inconclusa de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 2020 de 2020.

Al momento de la liquidación de los contratos de obra e interventoría podría presentarse un presunto detrimento al patrimonio público al reconocer los derechos de los contratistas por las obras y servicios prestados o en su defecto, posibles implicaciones jurídicas por las omisiones cometidas por FONTUR, ya que los contratistas podrían realizar reclamaciones por violaciones al principio de la responsabilidad contractual establecidos en los Artículos 6 y 90 de la Constitución Política de Colombia, solicitando el cobro de las obras realizadas, las cuales no tienen ningún de tipo de impacto en el objeto contractual contratado razón por la cual constituirían un posible detrimento al patrimonio público ya que éstas no serían determinantes para poder en funcionamiento del centro de danzas y coreografías.

Con su respuesta, FONTUR confirma la existencia de los hechos que dan lugar a lo comunicado, reconociendo las deficiencias en los diseños y estudios entregados, los cuales se fueron haciendo evidentes conforme el contratista de obra avanzaba con la ejecución de su contrato, lo cual FONTUR no detectó de manera previa a la aprobación de los recursos aportados en el convenio.

De acuerdo con la respuesta de la entidad se puede concluir que desde el momento de la estructuración del proyecto se presentaron diferencias presupuestales ya que el Ministerio de Cultura planteó la necesidad de que los recursos para la construcción de las etapas 4 y 5 del mismo estaban costeadas en el año 2017 por \$3.914 millones de pesos mientras que el Patrimonio Autónomo en sesión del 17 de julio de 2018



decidió apoyar este proyecto con \$2.500 millones de pesos, para lo cual el Ministerio de Cultura ajustó el presupuesto de las obras al monto aprobado por FONTUR el cual presentaba una diferencia significativa del 36% del presupuesto inicial.

Con el fin de reafirmar que se presentaron diferencias en la planeación por parte de FONTUR en su respuesta demuestra que el proyecto ya se encontraba desfinanciado por cambios de vigencia y que el mismo no iba ser terminado como se debe ver en los siguientes apartes de la respuesta:

*“vi. El Ministerio de Cultura, a través de la Oficina de Infraestructura Cultural, procedió con el ajuste de precios, alcance y presupuesto, para que el P.A. FONTUR pudiera adelantar la etapa precontractual de la obra e interventoría en el año 2019. Lo anterior, porque el proyecto ya se encontraba desfinanciado por cambios de vigencia, ajustando el nuevo presupuesto al valor aprobado por \$2.500 millones de pesos, incluido obra e interventoría, reduciendo el alcance a las siguientes ocho (8) actividades. (Subrayado fuera de texto).*

*vii. En consecuencia, era claro que no se culminarían con las actividades de urbanismo, ni con el edificio; ya que de esta edificación solo se contrataría el reforzamiento, las instalaciones eléctricas, hidrosanitarias y la dotación”.*

Como puede observarse FONTUR conocía la desfinanciación de la obra y de la imposibilidad de terminarla, sin embargo, procedió a suscribir el convenio y aportó los recursos económicos para la obra, con lo cual se demuestra la indebida planeación por parte de la entidad.

Si bien en el convenio FNTC-163-2018 en su cláusula tercera se establece que el Ministerio tenía la obligación contractual de entregar los estudios y diseños de las etapas 4 y 5 del centro de danzas y coreografías, era también obligación de FONTUR como aportante y financiador de tales obras verificar si las mismas correspondían a la realidad y si con ellas era posible la terminación de la obra en debida forma.

Toda vez que no se han liquidado los contratos de obra e interventoría, se podría ocasionar un posible detrimento al patrimonio público derivado del pago establecido por la interventoría por las obras ejecutadas, correspondientes al 11.215% las cuales el contratista las llevó a cabo por ser actividades contractuales, ya que como se observa en la respuesta de FONTUR, estos avances de obra *“fueron expresamente solicitadas por el Ministerio de Cultura a través del Comité Técnico de Seguimiento del Convenio en sesiones 1 y 2 las cuales fueron ejecutadas en cumplimiento del contrato, según el Informe Final de Interventoría, las cuales deben ser pagadas”*, sin embargo, se considera que a pesar de que fueron aprobadas estas obras, las mismas no tienen ningún tipo de impacto en el objeto contractual y el fin social que

se buscaba conseguir con la obra por lo cual serían recursos que presuntamente configurarían un menoscabo, disminución y pérdida del patrimonio público.

En el punto IV de la respuesta de FONTUR, respecto a los antecedentes del contrato se confirma que de acuerdo con lo establecido en el Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos vigente para el año 2018, el Comité Directivo del P.A. FONTUR le corresponde aprobar o no aprobar los proyectos que se consideren “viables” esto reafirma que era responsabilidad de FONTUR estudiar la viabilidad del proyecto, lo cual presuntamente no fue realizado en debida forma ya que como lo detalló la CGR, se presentaron fallas en los diseños y estudios presentados por el contratista y que solo en sitio fue posible establecer por parte del contratista que con el presupuesto aprobado no se podrían terminar las obras las cuales quedarían inconclusas y que técnicamente el proyecto no tenía viabilidad.

Por lo anterior, es la inobservancia y omisión al deber y principio de planeación la que da origen al presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por motivo de la omisión al deber de planeación, una gestión administrativa ineficiente e ineficaz y antieconómica la cual podría en el futuro generar un presunto detrimento patrimonial al Estado, por inobservancia de las normas Artículo 6, 90 y 209 de la Constitución Política, Artículo 27 de Ley 1952 del 2019 y los principios de planeación, eficiencia, eficacia y economía contenidos en el Manual de Contratación de FONTUR.

**Hallazgo N°20. Construcción del recinto gastronómico, artesanal y experiencial del municipio de Montenegro. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. En cuantía de \$367.177.337.**

Constitución Política de Colombia, establece que:

*“(…) **Artículo 2.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”.*

***Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

***Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los*

*particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (...)”*

Ley 1150 de 2007. Los artículos 13 y 15 de la señalan:

*“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

La Ley 610 de 2000, estableció que:

*“(…) **Artículo 3** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

***Artículo 6.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público(...)”.*

La Ley 400 de 1997 estableció que:

*“(…) **Título IX, Artículo 50** - Profesionales y funcionarios. Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones previstas en la presente Ley y sus reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquél del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la Ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.*

*Parágrafo. - En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que, sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar. (...)”*

La Ley 1952 de 2019 estableció que:

*“(…) **Capítulo III - Sujetos disciplinables** "(...) **Artículo 25.** Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

***Capítulo IV- La falta disciplinaria** **Artículo 26.** La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley. **Artículo 27.** Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)” **Artículo 70.** Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que*

*cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.*

La Ley 1474 de 2011, estableció que:

*“(…)Artículo 83, Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Artículo 84, Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

Consejo de Estado, Expediente N°21489, del 28 de mayo de 2012, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en providencia del 28 de mayo de 2012, ha manifestado lo siguiente:

*“El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad*



*económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.”*

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, manifiesta lo siguiente:

*“(…)La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (....) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”*

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464), manifiesta lo siguiente:

*(...)La previsión se transmuta en una norma vinculante para las administraciones públicas responsables de la contratación estatal, convirtiéndose en un claro deber funcional en la materia dirigido a la protección de los intereses generales y públicos, obligando a los estructuradores de los contratos para que incorporen dentro de los*



*misimos, la totalidad de medidas administrativas y financieras necesarias para que los riesgos previsibles no se materialicen, o de ocurrir los mismos, se mitiguen adecuadamente. Se trata de un deber sustancial y no meramente formal.”*

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Titulo A - Requisitos Generales de Diseño y Construcción Sismo Resistente.  
Titulo C – Concreto Estructural

Manual de contratación del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR

Sobre la ejecución financiera, técnica y jurídica del Contrato de Obra No. FNTCE-072-2022 y del Contrato de Interventoría FNTCE-076-2022, se estableció que FONTUR desconoció que el sistema estructural a reutilizar del Recinto Gastronómico, Artesanal y Experiencial del Municipio de Montenegro no cumplía con el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. Si bien es cierto que quien realiza los estudios previos es el Municipio de Montenegro, es FONTUR quien, da la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal, entendiendo este proceso, dentro de la etapa precontractual, como la Fase de Planeación para iniciar el proceso de contratación y posteriormente la ejecución de la obra.

La planeación es una manifestación del principio de economía, tal como lo expresa el Consejo de Estado, en su Expediente N°21489 a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en providencia del 28 de mayo de 2012:

*“(…)El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden(…)”.*

De la misma forma en su sentencia No. 6800123-15-000-1998-01743-01(27315) del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 24 de abril de 2013, expresa:

*“(…)De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (…)*

Acorde con lo anterior, la planeación no se puede limitar a la recepción de documentos, es decir, los radicados por el municipio, sino que su efectividad exige acciones concretas, como la revisión minuciosa de la información recibida en dichos entregables, con el objetivo de verificar que la información entregada corresponda a la realidad, el hecho de recibir planos estructurales no garantiza la veracidad de su información, es por esto que se deben realizar comprobaciones necesarias, en este caso específico, acorde al Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 y no reducir la viabilidad dada por FONTUR a una lista de chequeo.

En consecuencia, el deber ser de la planeación de todo contrato que comporte la construcción de obras con recursos públicos, consiste en abordar integralmente la configuración real de esas necesidades específicas, con la realización de los estudios, diseños, planos, disposición de los terrenos y demás medios, completos, suficientes, ecuanímenes, oportunos, veraces, responsables y en grado de alta factibilidad de modo que desde el origen se asegure que el contrato en condiciones normales, ordinarias y previsibles es viable y ejecutable.

Ahora bien, dentro de los estudios realizados por el municipio, se encuentra un Estudio Patológico que se le realizó a la estructura en concreto en diciembre del año 2020, cuando se comenzó a estructurar el proyecto y fue entregado a FONTUR. Dentro de este estudio se puede resaltar lo dicho por el Especialista en Patología el cual define al edificio de la siguiente manera:

*“(…) La estructura corresponde a una construcción de cerca de 60 años **(sin código alguno)** (…)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

La reglamentación de sismo resistencia en Colombia se remonta a 1984 con la expedición del Decreto 1400 de 1984, posterior a este se realizó una actualización que fue el Reglamento NSR-98 el cual se expidió mediante el Decreto 33 de 1998 y la última actualización que está vigente el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 expedido mediante el Decreto 926 de 2010. De acuerdo con el Estudio Patológico realizado para esta construcción, su estructura no cumple ninguna norma por la fecha que fue construido, sin embargo, el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en el Título A capítulo

A.1.2.3.2 establece el alcance para edificaciones construidas antes de la vigencia del reglamento:

*“(...) A.1.2.3.2 — Para edificaciones construidas antes de la vigencia del presente Reglamento, el Capítulo A.10 establece los requisitos a emplear en la evaluación, adición, modificación y remodelación del sistema estructural; el análisis de vulnerabilidad, el diseño de las intervenciones de reforzamiento y rehabilitación sísmica, y la reparación de edificaciones con posterioridad a la ocurrencia de un sismo. (...)”*

En su introducción general el capítulo A.10 establece:

*“(...) A.10.1.1 — GENERAL — El presente Capítulo establece los criterios y procedimientos que se deben seguir para evaluar la vulnerabilidad sísmica y adicionar, modificar o remodelar el sistema estructural de edificaciones existentes diseñadas y construidas con anterioridad a la vigencia de la presente versión del Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes. (...)”*

Dejando claro el alcance, para estas construcciones realizadas antes de la vigencia de la NSR-10:

*“(...)A.10.1.3 — ALCANCE — Los requisitos dados en este Capítulo deben ser utilizados para llevar a cabo la evaluación del comportamiento sísmico y el diseño de la intervención, reparación o refuerzo de la estructura de edificaciones existentes antes de la vigencia de la presente versión del Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes que se modifiquen o rehabiliten en el territorio nacional. (...)”*

Ahora bien, para poder determinar la calificación de la construcción es indispensable cumplir con el Título A capítulo A.10.1.4, que dice:

*“(...)A.10.1.4 — PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN — En la aplicación del presente Capítulo deben seguirse las siguientes etapas:*

#### *INFORMACIÓN PRELIMINAR*

*Etapas 1 — Debe verificarse que la intervención esté cubierta por el alcance dado en A.10.1.3.*

*Etapas 2 — Debe recopilarse y estudiarse la información existente acerca del diseño geotécnico y estructural así como del proceso de construcción de la edificación original y sus posteriores modificaciones y deben hacerse exploraciones en la edificación, todo esto de acuerdo con A.10.2.*

*Etapas 3 — El estado del sistema estructural debe calificarse con respecto a: (a) la calidad del diseño de la estructura original y su sistema de cimentación y de la*

construcción de la misma y (b) el estado de mantenimiento y conservación. Esta calificación debe hacerse de acuerdo con los requisitos de A.10.2.

### **EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA EXISTENTE**

*Etapas 4 — Deben determinarse unas solicitaciones equivalentes de acuerdo con los requisitos de A.10.4.2.*

*Etapas 5 — Debe llevarse a cabo un análisis elástico de la estructura y de su sistema de cimentación para las solicitaciones equivalentes definidas en la Etapa 4.*

*Etapas 6 — La resistencia existente de la estructura debe determinarse utilizando los requisitos de A.10.4.3.3.*

*Etapas 7 — Se debe obtener una resistencia efectiva de la estructura, a partir de la resistencia existente, afectándola por dos coeficientes de reducción de resistencia obtenidos de los resultados de la calificación llevada a cabo en la Etapa 3.*

*Etapas 8 — Debe determinarse un índice de sobreesfuerzo como el máximo cociente obtenido para cualquier elemento o sección de éste, entre las fuerzas internas solicitadas obtenidas del análisis estructural realizado en la Etapa 5 para las solicitaciones equivalentes definidas en la Etapa 4 y la resistencia efectiva obtenida en la Etapa 7.*

*Etapas 9 — Utilizando los desplazamientos horizontales obtenidos en el análisis de la Etapa 5 deben obtenerse las derivas de la estructura. Etapas 10 — Debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos horizontales como el máximo cociente entre las derivas obtenidas en la Etapa 9 y las derivas permitidas por el Reglamento en el Capítulo A.6. Igualmente debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos verticales como el máximo cociente entre las deflexiones verticales medidas en la edificación y las deflexiones permitidas por el presente Reglamento.*

### **INTERVENCIÓN DEL SISTEMA ESTRUCTURAL**

*Etapas 11 — La intervención estructural debe definirse de acuerdo con el tipo de modificación establecida en A.10.6 dentro de una de tres categorías: (a) Ampliaciones adosadas, (b) Ampliaciones en altura y (c) Actualización al Reglamento.*

*Etapas 12 — El conjunto debe analizarse nuevamente incluyendo la intervención propuesta, la cual debe diseñarse para las fuerzas y esfuerzos obtenidos de este nuevo análisis. El diseño geotécnico y estructural y la construcción deben llevarse a cabo de acuerdo con los requisitos que para cada tipo de modificación establece el presente Capítulo. (...)*

Y más específicamente establece los requisitos para una Rehabilitación Sísmica, como se puede ver a continuación:

### **“(…)A.10.9 — REHABILITACIÓN SÍSMICA**

*A continuación, se establecen los requisitos que se deben cumplir en la intervención de estructuras de edificaciones que deben ser reforzadas o actualizadas a la presente versión del Reglamento.*

*A.10.9.2.4 — Intervención de edificaciones diseñadas y construidas antes de la vigencia del Decreto 1400 de 1984 —*

*Las estructuras según A.10.9.1, diseñadas y construidas antes del 1° de diciembre de 1984, fecha en que entró en vigencia el Decreto 1400 de 1984, deben obtener, como mínimo, al ser intervenidas, el nivel de seguridad limitada prescrito en A.10.4.2.2 y tratarse de acuerdo con los criterios y requisitos del presente Reglamento, de tal manera que la edificación una vez intervenida quede con un índice de sobreesfuerzo y un índice de flexibilidad menores que la unidad. Se permitirá este nivel de seguridad limitada siempre y cuando se acepte por parte del propietario y se incluya, dentro de los documentos que se presentan para obtener las licencias y permisos correspondientes, un memorial firmado por el diseñador estructural y el propietario en el cual se declare que se utilizó el nivel de seguridad limitada. Este memorial se debe protocolizar mediante escritura pública en Notaría. (...)* (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con los documentos remitidos por FONTUR, este memorial no fue aportado a pesar que, desde un comienzo se solicitó el expediente completo y se reiteró la solicitud de información en varias ocasiones, por lo que se entiende que este documento no existe, incumpliendo claramente el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10

No se evidencia un Análisis de Vulnerabilidad Sísmica que responde a una evaluación detallada de los elementos estructurales y no estructurales de la edificación, identificando los puntos débiles y los aspectos a mejorar en cuanto a su capacidad para resistir las fuerzas sísmicas. No se allegaron soportes de utilización de herramientas como modelos matemáticos y técnicas de simulación para determinar las respuestas de la estructura ante distintas intensidades sísmicas, dando como resultado final un informe de vulnerabilidad sísmica, que igualmente no se pudo evidenciar en la documentación aportada por FONTUR.

Si bien, según el documento de viabilidad técnica FONTUR, en su análisis le da un puntaje perfecto aduciendo que cumple con las normas técnicas requeridas, no se encuentra evidencia de una revisión exhaustiva, esto lo hacen mediante unos documentos de viabilidad técnica, presupuestal y jurídica, finalizando con un Concepto Integral mediante el Formato Concepto Integral Proyectos presentados a FONTUR para Proyectos de Competitividad, Infraestructura y Promoción, como lo podemos ver en la siguiente imagen:

#### **Imagen 16. Calificación Viabilidad Técnica**

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000  
[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

5. Normatividad técnica vigente y permisos	PUNTAJE MÁXIMO	CALIFICACIÓN PARCIAL	Concepto 7
INDICADOR	9	9	
Los diseños tienen en cuenta la normas NSR-T0, RETIE, RAS, accesibilidad para personas con discapacidad y normas ambientales y demás normas técnicas que le puedan aplicar al proyecto. (Soportado con memoriales de responsabilidad)	3	3	El proyecto cumple con las normas técnicas requeridas. Se presentan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del proyecto.
Soporta los permisos y licencias necesarias para la ejecución del proyecto.	3	3	
Vigencia y coherencia de los permisos y licencias de acuerdo al proyecto a desarrollar.	3	3	

Fuente: 05. VIABILIDAD TÉCNICA MONTENEGRO

De acuerdo con la Ley 400 de 1997 por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes, en su Título IX artículo 50, dice textualmente:

*“(…) Artículo 50º.- Profesionales y funcionarios. Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones previstas en la presente Ley y sus reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquél del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la Ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.*

*Parágrafo. - En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que, sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar. (...)”*

Adicional a lo expuesto anteriormente y siguiendo con el análisis del Estudio Patológico nos encontramos con la siguiente afirmación:

*“(…) Si la estructura presenta algunas dudas, posiblemente sea en la cuantía y calibre, situación que corresponde al ingeniero calculista determinar esta situación. Las columnas tienen una sección de 50 x 90cm y altura como se registra en el levantamiento suministrado con 8 varillas de ¾” lisas (...)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

*“(…) Como dijimos anteriormente, el refuerzo corresponde a una obra ejecutada hace cerca de 60 años aproximadamente con aceros lisos de la época (varillas) y lisos (flejes), con cantidades y calibres tal como aparece en el anexo actual, pero con procesos leves de corrosión, principalmente en algunos sectores de los flejes de*



columnas. El ingeniero calculista debe determinar el proceso a seguir. (...) (negrilla y subrayado fuera del texto original)

*“(...) Es de resaltar que el refuerzo en algunos sitios analizados, presentan procesos de corrosión leves en cuanto a columnas especialmente en los flejes; tal es la prueba que, en los ensayos químicos realizados en el concreto, **el nivel de la carbonatación es media a alta con 20mm a 30mm en columnas y hasta 30mm en vigas**, lo cual es un indicio, para una estructura expuesta a proceso húmedo-seco. (...)”* (negrilla y subrayado fuera del texto original)

Como se puede observar, queda claro que el refuerzo utilizado en la estructura, debido a la época de construcción, es hierro con varillas **lisas**, también es claro que el Especialista en Patología recomienda que el Ingeniero Calculista sea quien, de las recomendaciones pertinentes, concepto que a la fecha no ha sido entregado por FONTUR. Ahora bien, en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 Título C capítulo C.3.5.4.1 dice textualmente:

*“(...) C.3.5.4.1 — El refuerzo liso solo se permite en estribos, refuerzo de retracción y temperatura o refuerzo en espiral y no puede utilizarse como refuerzo longitudinal a flexión, excepto cuando conforma mallas electrosoldadas y deben cumplir con la norma NTC 161 (ASTM A615M) (...)”*

En este caso, la información se refiere al uso del refuerzo liso en las estructuras. El refuerzo liso se refiere a una varilla de acero sin ningún tipo de ranuras o deformaciones en su superficie. Según la NSR10, este tipo de refuerzo solo se permite en tres casos específicos:

1. Estribos: Los estribos son elementos que se utilizan para reforzar las columnas o vigas en su parte exterior. En este caso, el refuerzo liso se puede utilizar para fabricar los estribos.
2. Refuerzo de retracción y temperatura: La retracción y la temperatura pueden causar que el concreto se contraiga y se expanda, respectivamente. Para evitar que esto dañe la estructura, se utilizan barras de refuerzo que se colocan en lugares estratégicos. En este caso, el refuerzo liso se puede utilizar como refuerzo de retracción y temperatura.
3. Refuerzo en espiral: La espiral es un tipo de refuerzo que se utiliza en las columnas para aumentar su capacidad de carga. En este caso, el refuerzo liso se puede utilizar para fabricar las espirales.

Para la CGR es claro que los antecedentes de la estructura descritos en el estudio patológico, que por cierto fue realizado en diciembre 2020, revisten gran importancia en la evaluación estructural, por un lado, la utilización de hierros lisos, con incertidumbre en la cuantía y calibre y algunos con procesos de corrosión evidente sin tener evidencia de la utilización de un Ferroskan para corroborar el acero de refuerzo, un proceso de carbonatación medio-alto generando un proceso húmedo-seco y adicionalmente, dentro del estudio patológico no se evidenció la utilización de un GeoRadar para establecer el estado de la cimentación teniendo en cuenta lo encontrado en la estructura a la vista. Situación que genera riesgo de afectaciones e impactos dependiendo de diferentes factores, como la calidad del concreto, el ambiente de exposición y las condiciones de carga.

En general, se detecta una carbonatación significativa que ha alcanzado una profundidad de alrededor de 10mm-20mm, se considera una señal de deterioro potencial, en este caso y como lo demuestra el estudio patológico la profundidad de carbonatación esta entre 20mm y 30mm. Cabe anotar que la carbonatación es una lesión química que ocurre en el concreto con el tiempo, especialmente cuando hay presencia de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y este reacciona al hidróxido de calcio el cual está presente en la pasta de cemento hidratada formando el carbonato de calcio. Algunos de los efectos más comunes de la carbonatación son:

- Reducción del PH del concreto
- Disminución de la alcalinidad
- Pérdida de resistencia
- Incremento en la permeabilidad

Se entiende que la estructura no cumple ni en resistencia ni en configuración de aceros. Un elemento estructural en concreto afectado por carbonatación profunda considerado un deterioro potencial, pierde toda su funcionalidad.

Siguiendo con el análisis del Estudio Patológico, encontramos que algunos de los agregados utilizados en el concreto de la estructura tienen sobre tamaños lo que causó una reducción en la resistencia del mismo:

*“(...) presentando núcleos con hasta 4200 psi en columnas y algunos por debajo de 2100psi (antes de correlacionar con las demás pruebas), después de correlacionar las diferentes pruebas patológicas, tanto en campo como en laboratorio, encontramos que los núcleos que dieron por debajo de 2100psi, subieron hasta 2700psi, la razón es que estas probetas presentaban sobre tamaños de más de 2” y algunos hormigueros puntuales, (...)”*

El hallazgo de agregados con sobre tamaños de más de 2" en el concreto puede ser una causa de patologías en la obra, ya que puede afectar su calidad, resistencia y durabilidad. Adicionalmente, se observa que la resistencia tomada en muestras de algunos elementos es inferior a 2100 PSI, por un lado, la norma recomienda el uso de concretos desde 3000 PSI, y, por otro lado, entendiendo la edad de la estructura, el concreto aumenta su resistencia con el tiempo, es decir, como fraguado. Este proceso es lento y continuo extendiéndose durante varios años, aunque la mayor parte de la ganancia de resistencia se produce en los primeros 28 días después del vaciado.

Es importante destacar que la ganancia de resistencia del concreto con el tiempo depende de muchos factores, como la calidad de los materiales, la dosificación, el tipo de cemento, el grado de compactación, las condiciones de curado, el tipo de agregado, entre otros.

También es importante tener en cuenta que, aunque el concreto gana resistencia con el tiempo, su resistencia no aumenta indefinidamente. En algunos casos, como en estructuras muy antiguas, puede ocurrir una disminución de la resistencia debido a la degradación del material por la acción del ambiente o la exposición a agentes químicos o físicos nocivos. Por esta razón en este caso particular, aunque se encontró presencia de agregados con sobre tamaños, no se debe descartar la posibilidad que algunos elementos de la estructura hayan comenzado un proceso de pérdida de resistencia, teniendo en cuenta que las causas más comunes para esto son:

- Carbonatación
- Agrietamiento
- Corrosión en el acero de refuerzo

Es importante destacar que la disminución de la resistencia en las estructuras de concreto muy antiguas puede ser un problema grave, especialmente si la estructura se encuentra en una **Zona de Amenaza Sísmica Alta**.

Adicional a esto, se observa que, de tres (3) pruebas de núcleos realizadas, dos (2) daban resistencias por debajo de lo recomendado por norma que es 3000psi, sin embargo, FONTUR argumenta que la resistencia del concreto es superior a 3000psi o 21 MPa, esto después de haber hecho la correlación entre las diferentes pruebas. Es importante aclarar que para poder hacer la correlación se debe asegurar que la probeta o núcleo testigo tenga la misma fecha de vaciado, el mismo diseño de mezcla y pertenezca al mismo elemento. De acuerdo con el estudio patológico, se realizaron 3 pruebas de núcleos como se evidencia a continuación:

**Imagen 17. Pruebas de Núcleos**

Núcleo	Distancia cm	Tiempo Mseg	Velocidad m/s	F'c Lbpulg2	Factor	Densidad kg/m3
1 COLUMNA ACCESO CRA 9	15,00	68,5	2190	2011	0,91836	2310
2 COLUMNA NORTE RESTAURANTES	15,00	53,5	2804	2895	1,03255	2340
3 COLUMNA NOR OCC BANOS	15,00	36,3	4132	4205	1,01761	2400

FUENTE: ESTUDIO PATOLOGICO – JAIRO EUSSE

En la información aportada por FONTUR, por un lado, de acuerdo al estudio no se evidencia el ensayo en vigas, y por otro lado cual fue el testigo que utilizaron en las pruebas de ultrasonido y esclerómetro para realizar la correlación, entendiendo que el testigo debe pertenecer al mismo diseño de mezcla y coincidir en la fecha de vaciado, de lo contrario la correlación no es viable. Por lo tanto, los resultados de los ensayos de velocidad de pulso ultrasónico son estrictamente cualitativos y en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 título C.5.6.5 CR 5.6.5, no se recomienda su uso para hacer mediciones cuantitativas de las propiedades del material. “(...) Dichos ensayos son valiosos principalmente si se realizan para hacer comparaciones dentro de la misma obra, más que como mediciones cualitativas de resistencia (...)”. Más aun, para que las mediciones que se realicen con este tipo de técnicas no destructivas sean válidas, es necesario hacer la calibración de los instrumentos con resultados de ensayos de compresión de núcleos de concreto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el estudio patológico se realizó a la estructura en concreto en diciembre 2020, realizando ensayos DESTRUCTIVOS y NO DESTRUCTIVOS, y la visita técnica realizada por la CGR en marzo 29 de 2023, se logró determinar que las zonas donde se realizaron los ensayos destructivos no fueron curados encontrando las perforaciones de las pruebas de núcleos y algunos hierros expuestos adicional de algunas lesiones patológicas.

De acuerdo con el análisis que se hizo de la obra, podemos observar que la primera lesión patológica que se puede identificar es Antropogénica, específicamente relacionada con el Diseño.

Una lesión antropogénica en una estructura de hormigón puede ocurrir debido a diversos factores, como el diseño estructural inadecuado o la falta de consideración de las normas en este caso en específico el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

En el caso de una lesión antropogénica, la estructura puede requerir reparaciones o incluso una reconstrucción completa para garantizar su seguridad y funcionalidad.

Como podemos observar en este caso específico, la estructura de concreto existente no tuvo una “*evaluación del comportamiento sísmico y el diseño de la intervención, reparación o refuerzo de la estructura*” como lo recomienda el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Siguiendo con la identificación de las lesiones patológicas encontramos la presencia de fisuras o grietas en algunas de las columnas, lo que permite el ingreso de humedad y la acumulación de tierra o material orgánico, permitiendo el crecimiento de vegetación en su interior; se conoce como fisuración y biodeterioro de la estructura. La fisuración puede tener varias causas, desde la carga excesiva o el asentamiento diferencial de la estructura, hasta la exposición a cambios bruscos de temperatura y humedad mientras que el biodeterioro puede afectar la apariencia y la integridad de la estructura.

Ambas lesiones pueden provocar la aparición de unas lesiones secundarias, la más grave e importante es la corrosión en el acero de refuerzo que ocurre por la despasivación del hierro, proceso que se da cuando el acero de refuerzo dentro del concreto pierde su capa protectora de óxido. Esta capa, también conocida como pasivación, es esencial para proteger el acero de la corrosión en un ambiente alcalino, como el que se encuentra dentro del concreto, es importante aclarar que el PH de un concreto sano esta entre 12 y 13 para la correcta protección y pasivación de las armaduras de su interior. Cuando se pierde esta capa, el acero se vuelve susceptible a la corrosión, lo que puede provocar la degradación del concreto y la pérdida de su capacidad estructural.

**Imagen 18. Fotos: Corrosión degradación del concreto y pérdida de capacidad estructural**



Fuente: Recurso Propio

Por otro lado, también encontramos la lesión patológica de corrosión húmeda en la estructura metálica, como lo podemos observar en las siguientes fotografías.

**Imagen 19. Foto Evidencia**  
**Lesión patológica de corrosión húmeda**





Fuente: Recurso Propio

**Imagen 20. Foto Evidencia  
Lesión Patológica de corrosión húmeda**



Fuente: Recurso Propio

La corrosión húmeda en una estructura metálica expuesta parcialmente a la intemperie se produce debido a la reacción electroquímica que ocurre entre el metal y el medio ambiente, en presencia de humedad y oxígeno. En este caso, el metal actúa como el ánodo y se oxida, mientras que el medio ambiente actúa como el

cátodo y se reduce. La oxidación del metal produce la formación de óxidos, hidróxidos o sales, que se depositan en la superficie y crean una capa de corrosión.

Es importante tener en cuenta que la corrosión húmeda puede debilitar la estructura metálica, reduciendo su capacidad de carga y poniendo en riesgo la seguridad de la edificación.

La situación detectada por la CGR fue causada por el desconocimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 y el avance en el deterioro de sus lesiones patológicas, aprobando y dando viabilidad a un sistema estructural que por los motivos expuestos anteriormente puede llegar a un colapso total entendiendo que la obra se encuentra ubicada en una **Zona de Amenaza Sísmica Alta**, desconociendo de esta forma la responsabilidad de cualquier entidad pública como lo reglamenta la Constitución Política de Colombia en su Artículo 2, se cita textualmente:

*“(…) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

De esta misma forma el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en su Prefacio dice:

*“(…) En el caso concreto de desastres cuyo origen se remonta a hechos de la naturaleza, y más precisamente en tragedias originadas por terremotos, la labor del Estado tendiente a aminorar sus efectos debe ser desplegada en unión con los particulares que ejercen para su propio provecho las labores de construcción y por consiguiente, para el cumplimiento de los fines del Estado y en desarrollo de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Nacional, este debe propender porque la labor por ellos realizada sea a priori a todas luces eficaz. Por otra parte, las nuevas experiencias señalan que el campo de acción del Estado no puede simplificarse en ser el simple observador y escudarse en la defensa estéril de alegar que se trataba de hechos de fuerza mayor. (...)”*

*“(…) En conclusión, si existe el deber constitucional del estado de proteger la vida, honra y bienes de todas las personas y en desarrollo de este deber y a su facultad de vigilar el ejercicio idóneo de las profesiones, normatiza y reglamenta las condiciones en que deben adelantarse proyectos de construcción, teniendo en cuenta los criterios técnicos obtenidos por los adelantos de la ciencia y la tecnología; dada la participación activa del estado frente a las relaciones entre*

*éste y sus conciudadanos, y las de éstos entre sí; surge la obligatoriedad de los particulares y de los entes públicos de respetar y cumplir con el ordenamiento legal establecido, que impone la observancia de una serie de lineamientos y parámetros técnicos que aseguren, dentro de márgenes de riesgo aceptable, que el desarrollo de la actividad constructora protegerá en esa medida las condiciones normales de vida de terceros. (...)”*

El efecto generado por lo antes descrito, es el detrimento patrimonial al Estado en cuantía de \$367.177.337, correspondiente a los recursos pagados hasta la fecha tanto al contratista de obra por \$334.230.045, como a la interventoría por \$32,947,292, debido al presunto incumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por \$367.177.337, de acuerdo con lo establecido en la Ley 610 de 2000 y disciplinario según la Ley 1952 de 2019. En el momento que la entidad reconozca los valores aprobados en las actas de interventoría correspondiente a la ejecución real hasta la fecha, el valor se incrementará en \$878.023.369.

**Hallazgo N°21. Construcción del recinto de módulos de venta y comercialización de productos gastronómicos, artesanales y experienciales del municipio de Quimbaya. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. En cuantía de \$1.602.482.427.**

Constitución Política de Colombia, estableció que:

*“(...) **Artículo 2.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”*

**Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

**Artículo 267.** *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de*

*gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (...)”*

Ley 1150 de 2007. Los artículos 13 y 15 de la señalan:

*“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

La Ley 610 de 2000, estableció que:

*“(…) **Artículo 3** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

***Artículo 6.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

*Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público(…)”.*

La Ley 400 de 1997 estableció que:

*“(…) **Título IX, Artículo –0 - Profesionales y funcionarios.** Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones previstas en la presente Ley y sus*



reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquél del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la Ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.

*Parágrafo—. - En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que, sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar. (...)*

La Ley 1952 de 2019 estableció que:

*“(…)Capítulo III - Sujetos disciplinables ”(…) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

**Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26.** *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley. Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. ”...)***Artículo 70.** *Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.*

La Ley 1474 de 2011, estableció que:

*“(…)Artículo 83, Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar*

*la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Artículo 84, Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

Consejo de Estado, Expediente N°21489, del 28 de mayo de 2012, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en providencia del 28 de mayo de 2012, ha manifestado lo siguiente:

*“El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas*



*resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.”*

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, manifiesta lo siguiente:

*“(…)La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (....) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”*

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464), manifiesta lo siguiente:

*(...)La previsión se transmuta en una norma vinculante para las administraciones públicas responsables de la contratación estatal, convirtiéndose en un claro deber funcional en la materia dirigido a la protección de los intereses generales y públicos, obligando a los estructuradores de los contratos para que incorporen dentro de los mismos, la totalidad de medidas administrativas y financieras necesarias para que los riesgos previsibles no se materialicen, o de ocurrir los mismos, se mitiguen adecuadamente. Se trata de un deber sustancial y no meramente formal.”*

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título—A - Requisitos Generales de Diseño y Construcción Sismo Resistente.  
Título C – Concreto Estructural

## Manual de contratación del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR

Sobre la ejecución financiera, técnica y jurídica del Contrato de Obra No. FNTC-064-2022 y del Contrato de Interventoría FNTCE-067-2022, se estableció que FONTUR desconoció que la viga canal perteneciente al sistema estructural a reutilizar del Recinto de Módulos de Venta y Comercialización de Productos Gastronómicos, Artesanales y Experienciales del Municipio de Quimbaya no cumplía con el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. Si bien es cierto que quien realiza los estudios previos es el Municipio de Montenegro, es FONTUR quien, da la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal, entendiendo este proceso, dentro de la etapa precontractual, como la Fase de Planeación para iniciar el proceso de contratación y posteriormente la ejecución de la obra.

La planeación es una manifestación del principio de Economía, tal como lo expresa el Consejo de Estado, en su Expediente N°21489 a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en providencia del 28 de mayo de 2012:

*“(...)El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden(...)”.*

De la misma forma en su sentencia No. 6800123-15-000-1998-01743-01(27315) del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 24 de abril de 2013, expresa:

*“(...)De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el*

*ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...)*

Acorde con lo anterior, la planeación no se puede limitar a la recepción de documentos, es decir, los radicados por el municipio, sino que su efectividad exige acciones concretas, como la revisión minuciosa de la información recibida en dichos entregables, con el objetivo de verificar que la información entregada corresponda a la realidad, el hecho de recibir planos estructurales no garantiza la veracidad de su información, es por esto que se deben realizar comprobaciones necesarias, en este caso específico, acorde al Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 y no reducir la viabilidad dada por FONTUR a una lista de chequeo.

En consecuencia, el deber ser de la planeación de todo contrato que comporte la construcción de obras con recursos públicos, consiste en abordar integralmente la configuración real de esas necesidades específicas, con la realización de los estudios, diseños, planos, disposición de los terrenos y demás medios, completos, suficientes, ecuanímes, oportunos, veraces, responsables y en grado de alta factibilidad de modo que desde el origen se asegure que el contrato en condiciones normales, ordinarias y previsibles es viable y ejecutable.

Ahora bien, dentro de los estudios realizados por el municipio, se encuentra un Estudio Patológico que se le realizó a la estructura en concreto en noviembre del año 2020, cuando se comenzó a estructurar el proyecto y fue entregado a FONTUR. Dentro de este estudio se puede resaltar lo dicho por el Especialista en Patología el cual define al edificio de la siguiente manera:

***“La estructura corresponde a una construcción de cerca de 50 años (sin código alguno, y pocas reparaciones) (...)”*** (negrilla y subrayado fuera del texto original)

La reglamentación de la sismo-resistencia en Colombia se remonta a 1984 con la expedición del Decreto 1400 de 1984, posterior a este se realizó una actualización que fue el Reglamento NSR-98 el cual se expidió mediante el Decreto 33 de 1998 y la última actualización que es el Reglamento Vigente NSR-10 expedido mediante el Decreto 926 de 2010. De acuerdo con el Estudio Patológico realizado para esta construcción, su estructura no cumple ninguna norma por la fecha que fue construido, sin embargo, el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en el Título A capítulo A.1.2.3.2 establece el alcance para edificaciones construidas antes de la vigencia del reglamento:

*“(…) A.1.2.3.2 — Para edificaciones construidas antes de la vigencia del presente Reglamento, el Capítulo A.10 establece los requisitos a emplear en la evaluación, adición, modificación y remodelación del sistema estructural; el análisis de vulnerabilidad, el diseño de las intervenciones de reforzamiento y rehabilitación sísmica, y la reparación de edificaciones con posterioridad a la ocurrencia de un sismo. (…)”*

En su introducción general el capítulo A.10 establece:

*“(…) A.10.1.1 — GENERAL — El presente Capítulo establece los criterios y procedimientos que se deben seguir para evaluar la vulnerabilidad sísmica y adicionar, modificar o remodelar el sistema estructural de edificaciones existentes diseñadas y construidas con anterioridad a la vigencia de la presente versión del Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes. (…)”*

Dejando claro el alcance, para estas construcciones realizadas antes de la vigencia de la NSR-10:

*“(…)A.10.1.3 — ALCANCE — Los requisitos dados en este Capítulo deben ser utilizados para llevar a cabo la evaluación del comportamiento sísmico y el diseño de la intervención, reparación o refuerzo de la estructura de edificaciones existentes antes de la vigencia de la presente versión del Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes que se modifiquen o rehabiliten en el territorio nacional. (…)”*

Ahora bien, para poder determinar la calificación de la construcción es indispensable cumplir con el Título A capítulo A.10.1.4, que dice:

*“(…)A.10.1.4 — PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA INTERVENCION — En la aplicación del presente Capítulo deben seguirse las siguientes etapas:  
INFORMACIÓN PRELIMINAR*

*Etapas 1 — Debe verificarse que la intervención esté cubierta por el alcance dado en A.10.1.3.*

*Etapas 2 — Debe recopilarse y estudiarse la información existente acerca del diseño geotécnico y estructural así como del proceso de construcción de la edificación original y sus posteriores modificaciones y deben hacerse exploraciones en la edificación, todo esto de acuerdo con A.10.2.*

*Etapas 3 — El estado del sistema estructural debe calificarse con respecto a: (a) la calidad del diseño de la estructura original y su sistema de cimentación y de la construcción de la misma y (b) el estado de mantenimiento y conservación. Esta calificación debe hacerse de acuerdo con los requisitos de A.10.2.*

## EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA EXISTENTE

*Etapas 4 — Deben determinarse unas solicitaciones equivalentes de acuerdo con los requisitos de A.10.4.2.*

*Etapas 5 — Debe llevarse a cabo un análisis elástico de la estructura y de su sistema de cimentación para las solicitaciones equivalentes definidas en la Etapa 4.*

*Etapas 6 — La resistencia existente de la estructura debe determinarse utilizando los requisitos de A.10.4.3.3.*

*Etapas 7 — Se debe obtener una resistencia efectiva de la estructura, a partir de la resistencia existente, afectándola por dos coeficientes de reducción de resistencia obtenidos de los resultados de la calificación llevada a cabo en la Etapa 3.*

*Etapas 8 — Debe determinarse un índice de sobreesfuerzo como el máximo cociente obtenido para cualquier elemento o sección de éste, entre las fuerzas internas solicitadas obtenidas del análisis estructural realizado en la Etapa 5 para las solicitaciones equivalentes definidas en la Etapa 4 y la resistencia efectiva obtenida en la Etapa 7.*

*Etapas 9 — Utilizando los desplazamientos horizontales obtenidos en el análisis de la Etapa 5 deben obtenerse las derivas de la estructura. Etapas 10 — Debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos horizontales como el máximo cociente entre las derivas obtenidas en la Etapa 9 y las derivas permitidas por el Reglamento en el Capítulo A.6. Igualmente debe determinarse un índice de flexibilidad por efectos verticales como el máximo cociente entre las deflexiones verticales medidas en la edificación y las deflexiones permitidas por el presente Reglamento.*

## INTERVENCIÓN DEL SISTEMA ESTRUCTURAL

*Etapas 11 — La intervención estructural debe definirse de acuerdo con el tipo de modificación establecida en A.10.6 dentro de una de tres categorías: (a) Ampliaciones adosadas, (b) Ampliaciones en altura y (c) Actualización al Reglamento.*

*Etapas 12 — El conjunto debe analizarse nuevamente incluyendo la intervención propuesta, la cual debe diseñarse para las fuerzas y esfuerzos obtenidos de este nuevo análisis. El diseño geotécnico y estructural y la construcción deben llevarse a cabo de acuerdo con los requisitos que para cada tipo de modificación establece el presente Capítulo. (...)”*

Y más específicamente establece los requisitos para una Rehabilitación Sísmica, como se puede ver a continuación:

### *“(…)A.10.9 — REHABILITACIÓN SÍSMICA*

*A continuación, se establecen los requisitos que se deben cumplir en la intervención de estructuras de edificaciones que deben ser reforzadas o actualizadas a la presente versión del Reglamento.*

*A.10.9.2.4 — Intervención de edificaciones diseñadas y construidas antes de la vigencia del Decreto 1400 de 1984 —*

*Las estructuras según A.10.9.1, diseñadas y construidas antes del 1° de diciembre de 1984, fecha en que entró en vigencia el Decreto 1400 de 1984, deben obtener, como mínimo, al ser intervenidas, el nivel de seguridad limitada prescrito en A.10.4.2.2 y tratarse de acuerdo con los criterios y requisitos del presente Reglamento, de tal manera que la edificación una vez intervenida quede con un índice de sobreesfuerzo y un índice de flexibilidad menores que la unidad. Se permitirá este nivel de seguridad limitada siempre y cuando se acepte por parte del propietario y se incluya, dentro de los documentos que se presentan para obtener las licencias y permisos correspondientes, un memorial firmado por el diseñador estructural y el propietario en el cual se declare que se utilizó el nivel de seguridad limitada. Este memorial se debe protocolizar mediante escritura pública en Notaría. (...)* (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con los documentos remitidos por FONTUR, este memorial no fue aportado, a pesar que desde un comienzo se solicitó el expediente completo y se reiteró la solicitud de información en varias ocasiones, por lo que se entiende que este documento no existe, incumpliendo claramente el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

No se encuentra evidencia de la realización de un *Análisis de Vulnerabilidad Sísmica*, que responde a una evaluación detallada de los elementos estructurales y no estructurales de la edificación, identificando los puntos débiles y los aspectos a mejorar en cuanto a su capacidad para resistir las fuerzas sísmicas.

No se allegaron soportes de utilización de herramientas como modelos matemáticos y técnicas de simulación para determinar las respuestas de la estructura ante distintas intensidades sísmicas, dando como resultado final un informe de vulnerabilidad sísmica, que igualmente no se pudo evidenciar en la documentación aportada por FONTUR.

Si bien, según el documento de viabilidad técnica FONTUR, en su análisis le da un puntaje perfecto aduciendo que cumple con las normas técnicas requeridas, no se encuentra evidencia de una revisión exhaustiva, esto lo hacen mediante unos documentos de viabilidad técnica, presupuestal y jurídica, finalizando con un Concepto Integral mediante el Formato Concepto Integral Proyectos presentados a FONTUR para Proyectos de Competitividad, Infraestructura y Promoción, como lo podemos ver en la siguiente imagen:

**Imagen 21. Calificación viabilidad técnica**



5. Normatividad técnica vigente y permisos	PUNTAJE MÁXIMO	CALIFICACIÓN PARCIAL	Concepto 7
INDICADOR	9	9	
Los diseños tienen en cuenta la normas NSR-TU, RETIE, RAS, accesibilidad para personas con discapacidad y normas ambientales y demás normas técnicas que le puedan aplicar al proyecto. (Soportado con memoriales de responsabilidad)	3	3	El proyecto cumple con las normas técnicas requeridas. Se presentan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del proyecto.
Soporta los permisos y licencias necesarias para la ejecución del proyecto.	3	3	
Vigencia y coherencia de los permisos y licencias de acuerdo al proyecto a desarrollar.	3	3	

Fuente: VIABILIDAD TÉCNICA QUIMBAYA

De acuerdo con la Ley 400 de 1997 por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes, en su Título IX artículo 50, son responsables de cumplir la norma tanto los profesionales como los funcionarios, dice textualmente:

*“(…) Artículo 50º.- Profesionales y funcionarios. Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones previstas en la presente Ley y sus reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquél del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la Ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.*

*Parágrafo-. - En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a las prescripciones, normas y disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que, sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar. (…)”*

Adicional a lo expuesto anteriormente y siguiendo con el análisis del Estudio Patológico nos encontramos con la siguiente afirmación:

*“(…) esta viga canal tiene problemas de humedad por su parte inferior y lateral y se observa como el refuerzo se refleja en el concreto, especialmente los flejes o estribos, posiblemente debido a una **despasivación del hierro y pérdida de calibre posterior** (…)”* (negrilla y subrayado fuera del texto original)

*“(…) igualmente el concreto de la viga canal tiene afloramiento hacia el exterior de sales del cemento, producto de proceso de humedad y **corrosión en el refuerzo**. (…)”* (negrilla y subrayado fuera del texto original)

*“(…) Si la estructura presenta algunas dudas, posiblemente sea en la cuantía y calibre, situación que corresponde al ingeniero calculista determinar esta situación.(…)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

*“(…)Las vigas canales en promedio tienen 75cm de base por 80cm de altura y un refuerzo sin determinar(…)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

*“(…) Es de resaltar que el refuerzo en algunos sitios analizados, presentan procesos de corrosión leves en cuanto a columnas y mas avanzado en viga canal; tal es la prueba que, en los ensayos químicos realizados en el concreto, el nivel de la carbonatación es media a alta con 20mm a 30mm en columnas y hasta 40mm en vigas, lo cual es un indicio, para una estructura expuesta a la intemperie (proceso húmedo-seco). (…)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Para la CGR es claro que estos antecedentes de la estructura descritos en el estudio patológico, que por cierto fue realizado en noviembre 2020, revisten gran importancia en la evaluación estructural, por un lado, el refuerzo con incertidumbre en la cuantía y calibre y algunos con procesos de corrosión evidente, refuerzo sin determinar en la viga canal entendiendo que este elemento fue conservado para la obra nueva, un proceso de carbonatación medio-alto generando un proceso húmedo-seco y adicionalmente, dentro del estudio patológico no se evidenció la utilización de un GeoRadar para establecer el estado de la cimentación teniendo en cuenta lo encontrado en la estructura a la vista. Situación que genera riesgo de afectaciones e impactos dependiendo de diferentes factores, como la calidad del concreto, el ambiente de exposición y las condiciones de carga.

En general, se detecta una carbonatación significativa que ha alcanzado una profundidad de alrededor de 10mm-20mm, se considera una señal de **deterioro potencial**, en este caso y como lo demuestra el estudio patológico la profundidad de carbonatación esta entre 20mm y 30mm y más grave aún, en la viga canal tenemos una profundidad de 40mm. Cabe anotar que la carbonatación es una lesión química que ocurre en el concreto con el tiempo, especialmente cuando hay presencia de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y este reacciona al hidróxido de calcio el cual está presente en la pasta de cemento hidratada formando el carbonato de calcio. Algunos de los efectos más comunes de la carbonatación son:

- Reducción del PH del concreto
- Disminución de la alcalinidad
- Pérdida de resistencia
- Incremento en la permeabilidad

Se entiende que la estructura no cumple ni en resistencia ni en configuración de aceros. Un elemento estructural en concreto afectado por carbonatación profunda considerado un deterioro potencial, pierde toda su funcionalidad.

Es importante recordar que lo observado durante el Estudio Patológico se dio con fecha noviembre del año 2020, sin embargo, a la fecha de la visita marzo 30 de 2023 aún se evidencian estas lesiones, es decir, 28 meses después del análisis.

Esta lesión patológica es de mucho cuidado, pues la humedad severa en un elemento estructural de concreto puede producir:

- Corrosión en el Acero de Refuerzo
- Desprendimiento del recubrimiento
- Pérdida de resistencia

La humedad que se evidencia en las siguientes fotografías, pueden afectar significativamente su capacidad de carga y su integridad estructural, adicionalmente pueden llegar a generar lesiones secundarias, las cuales se describirán más adelante.

#### **Imagen 22. Fotos Evidencia Humedad**



Fuente: Recurso Propio

La corrosión en el acero de refuerzo ocurre por la despasivación del hierro, esto es un proceso que se da cuando el acero de refuerzo dentro del concreto pierde su capa protectora de óxido. Esta capa, también conocida como pasivación, es esencial para proteger el acero de la corrosión en un ambiente alcalino, como el que se encuentra dentro del concreto, es importante aclarar que el PH de un concreto sano esta entre 12 y 13 para la correcta protección y pasivación de las armaduras de su interior.

Como consecuencia de esta lesión patológica, se deriva la pérdida de calibre posterior, la cual se refiere a la disminución del diámetro del acero de refuerzo debido a la corrosión. A medida que el acero pierde su capa protectora de óxido y se corroe, se produce una pérdida de sección transversal, lo que significa que el diámetro del acero disminuye. Esta disminución en el diámetro puede afectar la capacidad de carga del acero y, en última instancia, de la estructura en la que está instalado.

### **Imagen 23. Afectaciones Estructuras de Acero**



Fuente: Recurso Propio

El Desprendimiento del recubrimiento se da cuando la humedad penetra la superficie del concreto, lo que ocasiona la reducción de la capacidad de protección contra la corrosión del acero de refuerzo y de esta forma reduce la resistencia mecánica de la viga. En este caso, como el elemento es una Viga, la cual está expuesta a cargas de flexión, el desprendimiento del recubrimiento puede ser más probable en las zonas de mayor tensión, como en la parte inferior de la viga.

El desprendimiento del recubrimiento puede manifestarse de diferentes formas, como descamación, fisuración o exfoliación de la capa superficial del concreto. En la siguiente imagen se puede observar esta lesión.

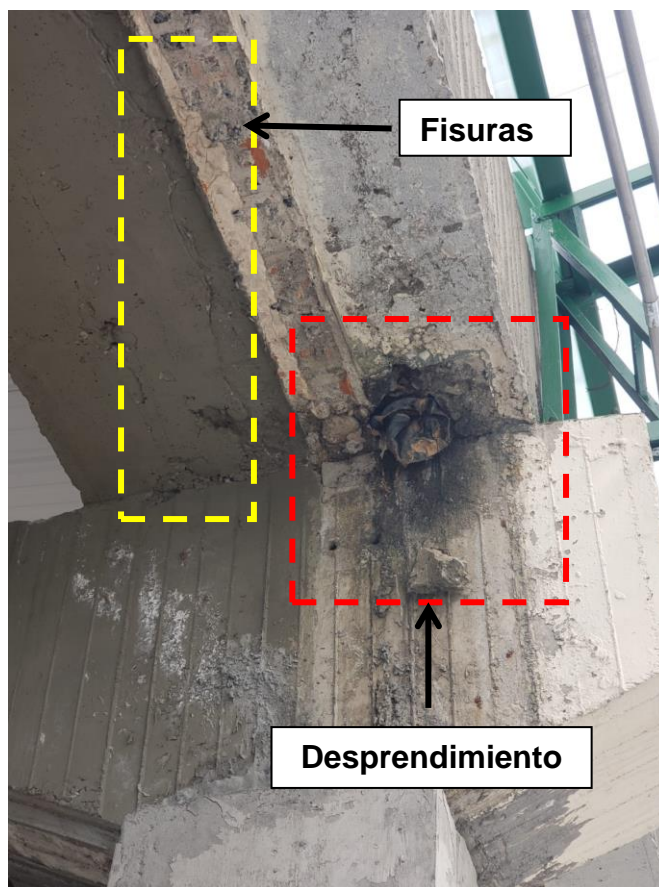
#### **Imagen 24. Foto Evidencia Lesiones Materiales**

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000  
[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---





Fuente: Recurso Propio

Siguiendo con el análisis del Estudio Patológico, encontramos que algunos de los agregados utilizados en el concreto de la estructura tienen sobre tamaños lo que causó una reducción en la resistencia del mismo:

*“(...) presentando núcleos con hasta 3700 psi en columnas y algunos por debajo de 2200psi (antes de correlacionar con las demás pruebas), después de correlacionar las diferentes pruebas patológicas, tanto en campo como en laboratorio, encontramos que los núcleos que dieron por debajo de 2200psi, subieron hasta 2800psi, la razón es que estas probetas presentaban sobre tamaños de más de 2” y algunos hormigueros puntuales, (...)”*

El hallazgo de agregados con sobre tamaños de más de 2" en el concreto puede ser una causa de patologías en la obra, ya que puede afectar su calidad, resistencia y durabilidad. Adicionalmente, se observa que la resistencia tomada en muestras de algunos elementos es inferior a 2200 PSI, se tiene, por un lado, que la norma



recomienda el uso de concretos desde 3000 PSI, y, por otro lado, entendiendo la edad de la estructura, no se puede desconocer que el concreto aumenta su resistencia con el tiempo, es decir, como fraguado. Este proceso es lento y continuo extendiéndose durante varios años, aunque la mayor parte de la ganancia de resistencia se produce en los primeros 28 días después del vaciado.

Es importante destacar que la ganancia de resistencia del concreto con el tiempo depende de muchos factores, como la calidad de los materiales, la dosificación, el tipo de cemento, el grado de compactación, las condiciones de curado, el tipo de agregado, entre otros.

También es importante tener en cuenta que, aunque el concreto gana resistencia con el tiempo, su resistencia no aumenta indefinidamente. En algunos casos, como en estructuras muy antiguas, puede ocurrir una disminución de la resistencia debido a la degradación del material por la acción del ambiente o la exposición a agentes químicos o físicos nocivos. Por esta razón, en este caso particular, aunque se encontró presencia de agregados con sobre tamaños, no se debe descartar la posibilidad que algunos elementos de la estructura hayan comenzado un proceso de pérdida de resistencia, teniendo en cuenta que las causas más comunes para esto son:

- Carbonatación
- Agrietamiento
- Corrosión en el acero de refuerzo

Es importante destacar que la disminución de la resistencia en las estructuras de concreto muy antiguas puede ser un problema grave, especialmente si la estructura se encuentra en una **Zona de Amenaza Sísmica Alta**.

Adicional a esto, podemos observar que, de tres (3) pruebas de núcleos realizadas, 1 no tiene información, y de las otras dos (2), una (1) dio una resistencia por debajo de lo recomendado por norma que es 3000psi, algo importante de resaltar es que no existe evidencia de prueba de núcleos a la viga canal, sin embargo, FONTUR argumenta que la resistencia del concreto es superior a 3000psi o 21 MPa, esto después de haber hecho la correlación entre las diferentes pruebas. Es importante aclarar que para poder hacer la correlación se debe asegurar que la probeta o núcleo testigo tenga la misma fecha de vaciado, el mismo diseño de mezcla y pertenezca al mismo elemento. De acuerdo con el estudio patológico, se realizaron 3 pruebas de núcleos como se evidencia a continuación:

#### **Imagen 25. Estudio Patológico Pruebas de Núcleos**

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000  
[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---

Núcleo	Distancia cm	Tiempo Mseg	Velocidad m/s	F'c Lbpuig2	Factor	Densidad kg/m3
1 COLUMNA ACCESO OCC	15,00	57,9	2591	2121	0,81871	2350
2 COLUMNA ACCESO SUR ORIENT	15,00	41,4	3623	3752	1,03555	2350
3 COLUMNA EXTERIOR	0,00	0,0	#DIV/0!	0	#DIV/0!	0

FUENTE: ESTUDIO PATOLOGICO – JAIRO EUSSE

En la información aportada por FONTUR, no se evidencia cual fue el testigo que utilizaron en las pruebas de ultrasonido y esclerómetro para realizar la correlación, entendiendo que el testigo debe pertenecer al mismo diseño de mezcla y coincidir en la fecha de vaciado, de lo contrario la correlación no es viable. Por lo tanto, los resultados de los ensayos de velocidad de pulso ultrasónico son estrictamente cualitativos y en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 título C.5.6.5 CR 5.6.5, no se recomienda su uso para hacer mediciones cuantitativas de las propiedades del material. “(...) Dichos ensayos son valiosos principalmente si se realizan para hacer comparaciones dentro de la misma obra, más que como mediciones cualitativas de resistencia (...)”. Más aun, para que las mediciones que se realicen con este tipo de técnicas no destructivas sean válidas, es necesario hacer la calibración de los instrumentos con resultados de ensayos de compresión de núcleos de concreto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el estudio patológico se realizó a la estructura en concreto en noviembre 2020, realizando ensayos DESTRUCTIVOS y NO DESTRUCTIVOS, y la visita técnica realizada por la CGR en marzo 30 de 2023, se logró determinar que las zonas donde se realizaron los ensayos destructivos no fueron curadas encontrando las perforaciones de las pruebas de núcleos y algunos hierros expuestos adicional de algunas lesiones patológicas severas.

El informe del estudio patológico realizado, no presenta una evaluación de la capacidad estructural, ya que su alcance se limita al estudio de la capacidad mecánica de los materiales, la verificación de la construcción con los planos estructurales y arquitectónicos establece un diagnóstico de causas y un análisis cualitativo de los elementos estructurales. La norma internacional Guide for Evaluation of Concrete Structures Prior to Rehabilitation ACI 364.1 R-9416 establece que la evaluación debe contener un análisis estructural y un modelo cuantitativo dentro del rango elástico e inelástico de la estructura.

De acuerdo con el análisis que se hizo de la obra, se observa que la primera lesión patológica que se puede identificar es Antropogénica, específicamente relacionada con el Diseño.

Una lesión antropogénica en una estructura de hormigón puede ocurrir debido a diversos factores, como el diseño estructural inadecuado o la falta de consideración de las normas en este caso en específico el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

En el caso de una lesión antropogénica, la estructura puede requerir reparaciones o incluso una reconstrucción completa para garantizar su seguridad y funcionalidad. Como podemos observar en este caso específico, presuntamente la estructura de concreto existente no tuvo una “*evaluación del comportamiento sísmico y el diseño de la intervención, reparación o refuerzo de la estructura*” como lo recomienda el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Siguiendo con la identificación de las lesiones patológicas encontramos El biodeterioro el cual es causado por la colonización y el crecimiento de microorganismos como hongos y bacterias en las superficies de los elementos estructurales.

**Imagen 26. Elementos Estructurales**



Fuente: Recurso Propio

Adicional a esta lesión encontramos también la erosión del suelo por debajo de la placa de concreto, la cual es una patología que puede afectar la estabilidad y la resistencia de la estructura. Esto ocurre cuando el suelo debajo de la placa se erosiona, lo que puede provocar asentamientos diferenciales o incluso hundimientos.

Cuando la erosión se produce debajo de una placa de concreto, se pueden presentar diferentes síntomas, tales como:

- **Fisuras en la placa:** La erosión del suelo puede provocar que la placa se hunda o se incline, lo que puede generar fisuras en la superficie de la placa.
- **Desnivelaciones:** La erosión puede provocar que la placa se hunda en ciertas áreas, lo que puede generar desniveles en la superficie.
- **Separación entre la placa y la estructura:** La erosión puede provocar que la placa se separe de la estructura, lo que puede generar un espacio de aire entre ambas y comprometer la estabilidad de la estructura.

**Imagen 27. Fotos Evidencia Erosión**



Fuente: Recurso Propio

De acuerdo con el oficio SG-47761-2023 del 7 de junio de 2023 con asunto “*Alcance a Respuesta a oficio AG81-033*”, FONTUR expone que: “(...) Desde los diseños se indicó que la intervención estaba dirigida únicamente al edificio y no exteriores debido al tope presupuestal; sin embargo, se es necesario incorporar un andén perimetral que respalde los accesos al recinto(...)”

Por lo cual no se desvirtúa el concepto técnico sobre el correcto proceso constructivo.

**Imagen 28. Lesiones Estructurales**





Fuente: Recurso Propio

Otras lesiones que se lograron evidenciar durante la visita técnica fueron las causadas en la madera y la guadua, materiales utilizados en elementos no estructurales de fachada, los cuales, debido a la suspensión de la obra, se encontraban expuestos a la intemperie. Debido a esta situación, adicional de la humedad relativa tan alta del municipio (85% la más baja) la madera entró en un proceso patológico que desencadenó el inicio de un ataque biológico por insectos.

**Imagen 29. Afectación Maderas**



Fuente: Recurso Propio

Adicionalmente al estar expuestos estos elementos de madera y guadua a la intemperie han iniciado un proceso de fotodegradación.

El proceso de fotodegradación se produce cuando los rayos UV interactúan con los componentes de la madera, principalmente la celulosa y la lignina, provocando una serie de reacciones químicas que debilitan la estructura de la madera reduciendo de

esta forma la resistencia y durabilidad. Este proceso provoca cambios en el color de la madera llevándola hasta tonos grisáceos, y en algunos casos produciendo agrietamiento lo que puede llevar a absorber y retener agua aumentando la vulnerabilidad de la madera produciendo de esta forma pudrición por hongos e infestación de insectos.

**Imagen 30. Hongos - Insectos**



Fuente: Recurso Propio

Los tipos de hongos que afectan a la guadua pueden ser los Cromógenos y los Xilófagos, en este caso se puede observar un ataque por hongos cromógenos (hongos manchadores), aunque no son considerados destructores de la madera, su presencia indica que puede haber problemas de humedad en la estructura. Además, algunos hongos cromógenos pueden producir enzimas que degradan la madera y contribuyen a su deterioro.

Ahora bien, entrando al tema específico de los diseños aprobados con licencia de construcción, de acuerdo con la Ley 400 de 1997 por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes en su artículo 2 modificado por el artículo 183, Decreto Nacional 019 de 2012, cito textualmente:

*"(...) ARTÍCULO 183. Cumplimiento de normas técnicas. El artículo 2 de la Ley 400 de 1997, quedará así:*

*"ARTÍCULO 2. Alcance. Las construcciones que se adelanten en el territorio de la República deberán sujetarse a las normas establecidas en la presente Ley y en las disposiciones que la reglamenten.*

*Corresponde a las oficinas o dependencias distritales o municipales encargadas de conceder las licencias de construcción, la exigencia y vigilancia de su cumplimiento. Estas se abstendrán de aprobar los proyectos o planos de construcciones que no cumplan con las normas señaladas en esta Ley o sus reglamentos.*

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

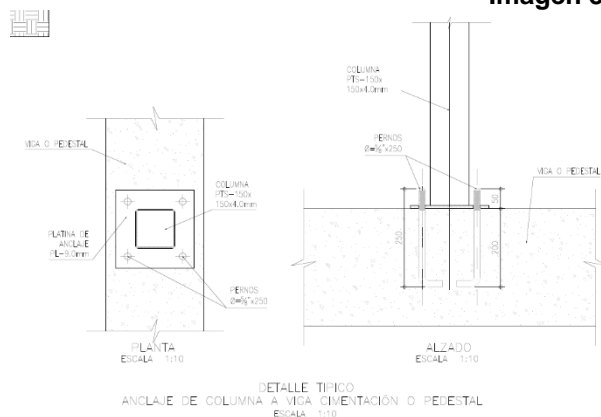
---



*La construcción deberá sujetarse estrictamente al correspondiente proyecto o planos aprobados. (...)”*

Teniendo muy presente el anterior artículo, dentro de la información allegada por FONTUR, remitieron los planos aprobados por el Municipio de Quimbaya entendiéndose que fue sobre éstos que se expidió la licencia. A continuación, se observa el detalle del anclaje de las columnas a los dados de concreto de acuerdo a estos planos:

**Imagen 31. Planos Estructurales**



Fuente: Archivo Estructural Galería Quimbaya-105 – FONTUR

Como se puede observar, el anclaje de las columnas a la viga de cimentación o pedestal estaba aprobada, con sus respectivas memorias de cálculo, mediante pernos de 5/8" x 250mm, sin embargo, en el recorrido de la visita técnica se observó que en la ejecución de la obra se realizó un cambio sin ser modificada la licencia, en desarrollo de la visita se solicitaron los planos vigentes con licencia donde se corroboró que era la misma información suministrada por FONTUR.

De acuerdo con lo manifestado por la Dirección de Infraestructura de FONTUR, este anclaje se realizó mediante soldadura de tapón, sin embargo, no existe concepto técnico emitido por el ingeniero calculista ni su modificación en licencia. Cabe aclarar que la soldadura de tapón se utiliza para unir dos piezas de metal, y de acuerdo con la inspección visual solo existe una platina de anclaje. Esta técnica de soldadura no es adecuada para unir directamente una superficie de concreto y una metálica, ya que no se puede fundir el concreto y la adherencia de la soldadura al concreto puede ser deficiente. En este tipo de unión, es común utilizar anclajes mecánicos y/o químicos.

Imagen 32. Anclajes



Fuente: Recurso Propio

Aunque la NSR-10 establece los requisitos mínimos para el diseño y construcción de estructuras sismo-resistentes en Colombia, no detalla los métodos específicos de construcción.

Con referencia a la instalación de los anclajes de las columnas al concreto y de acuerdo con el oficio SG-47761-2023 del 7 de junio de 2023 con asunto “*Alcance a Respuesta a oficio AG81-033*”, FONTUR, no se desvirtúa el concepto técnico sobre el correcto proceso constructivo, adicional a esto el oficio dice textualmente:

*“(...) consignada mediante modificación de la licencia de construcción **que se hará con los planos record finales** y reposará posteriormente como licencia de construcción modificada. (...)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

De acuerdo con el Decreto 1783 de 2021 “*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y se dictan otras disposiciones*” es muy claro el procedimiento para adelantar una modificación a la licencia y se debe realizar previamente al desarrollo de la obra, dice textualmente:

*“(…) Artículo 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.*

*La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.*

*El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.*

*Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. (...)”*

Esto teniendo en cuenta que es la autoridad competente quien debe verificar que esa modificación, más aun, entendiéndolo que es parte del sistema estructural de una edificación ubicada en una zona determinada como Zona Sísmica Alta, cumpla con toda la normativa vigente. Para el caso específico esta modificación de licencia no se realizó.

Por último, los muros del tanque de agua se encuentran desplomados, adicionalmente el muro está fisurado y presenta humedades severas como podemos observar en la siguiente imagen:

### **Imagen 33. Humedad**





Fuente: Recurso Propio

Como se puede observar la afectación por humedad es bastante alta, poniendo en riesgo su integridad estructural, adicionalmente pueden llegar a generar lesiones secundarias como la corrosión en el acero de refuerzo debido a que la humedad puede infiltrarse en el concreto y llegar al acero de refuerzo. Si el acero está expuesto a una humedad excesiva y sostenida, puede producirse corrosión, lo que puede provocar la pérdida de sección transversal.

La corrosión en el acero de refuerzo ocurre por la despasivación del hierro, esto es un proceso que se da cuando el acero de refuerzo dentro del concreto pierde su capa protectora de óxido. Esta capa, también conocida como pasivación, es esencial para proteger el acero de la corrosión en un ambiente alcalino, como el que se encuentra dentro del concreto, es importante aclarar que el PH de un concreto sano esta entre 12 y 13 para la correcta protección y pasivación de las armaduras de su interior. Como consecuencia de esta lesión patológica, se puede derivar la pérdida de calibre posterior, la cual se refiere a la disminución del diámetro del acero de refuerzo debido a la corrosión.

Adicional a esto, el muro se encuentra totalmente desplomado como podemos observar en la siguiente imagen:

Imagen 34. Muros



Fuente: Recurso Propio

En este caso específico del muro en concreto desplomado en un tanque de agua que está formado por el propio muro, la reparación puede ser un proceso complejo y dependerá del grado de daño que haya sufrido la estructura. El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 establece los criterios y requisitos para garantizar la seguridad y estabilidad de la estructura, por lo tanto, si bien existen varias alternativas de reparación, tales como el uso de técnicas de refuerzo y reparación del concreto, la implementación de sistemas de anclaje o soporte adicional y la aplicación de materiales de sellado y protección de la superficie, después de la evaluación de la estructura se puede presentar el riesgo de un posible colapso.

La situación detectada fue causada por el desconocimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, el avance en el deterioro de sus lesiones patológicas y errores constructivos de algunos elementos, aprobando y dando viabilidad a un sistema estructural que por los motivos expuestos anteriormente puede llegar a un colapso total entendiendo que la obra se encuentra ubicada en una **Zona de Amenaza Sísmica Alta**, desconociendo de esta

forma la responsabilidad de cualquier entidad pública como lo reglamenta la Constitución Política de Colombia en su Artículo 2, cito textualmente:

*“(…) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (…)”* (negrilla y subrayado fuera del texto original)

De igual forma el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 en su Prefacio dice:

*“(…) En el caso concreto de desastres cuyo origen se remonta a hechos de la naturaleza, y más precisamente en tragedias originadas por terremotos, la labor del Estado tendiente a aminorar sus efectos debe ser desplegada en unión con los particulares que ejercen para su propio provecho las labores de construcción y por consiguiente, para el cumplimiento de los fines del Estado y en desarrollo de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Nacional, este debe propender porque la labor por ellos realizada sea a priori a todas luces eficaz. Por otra parte, las nuevas experiencias señalan que el campo de acción del Estado no puede simplificarse en ser el simple observador y escudarse en la defensa estéril de alegar que se trataba de hechos de fuerza mayor. (…)”*

*“(…) En conclusión, si existe el deber constitucional del estado de proteger la vida, honra y bienes de todas las personas y en desarrollo de este deber y a su facultad de vigilar el ejercicio idóneo de las profesiones, normatiza y reglamenta las condiciones en que deben adelantarse proyectos de construcción, teniendo en cuenta los criterios técnicos obtenidos por los adelantos de la ciencia y la tecnología; dada la participación activa del estado frente a las relaciones entre éste y sus conciudadanos, y las de éstos entre si; surge la obligatoriedad de los particulares y de los entes públicos de respetar y cumplir con el ordenamiento legal establecido, que impone la observancia de una serie de lineamientos y parámetros técnicos que aseguren, dentro de márgenes de riesgo aceptable, que el desarrollo de la actividad constructora protegerá en esa medida las condiciones normales de vida de terceros. (…)”*

El efecto generado por lo descrito anteriormente, es el detrimento patrimonial al estado en cuantía de \$1.602.482.427, correspondiente a los recursos invertidos hasta la fecha mediante los pagos aprobados tanto al contratista de obra por \$1.509.515.164 como a la interventoría por \$92,967,263, debido al presunto incumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$1.602.482.427, de acuerdo con lo establecido en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1952 de 2019.



## **Hallazgo N°22. Contratos Cursos de Inglés y Supervisión. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(…) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. (...)”*

**Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

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

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

Ley 1952 de 2019: Capítulo III - Sujetos disciplinables

*“(…) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)”*

*Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, exlimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

*“(...) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

*“(...) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...)”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.*

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.*

*6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.*

*7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. Subrayado fuera de texto.*

*Artículo 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

- *Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 Y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 Y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 Y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 Y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.*

*Manual de contratación de FONTUR.*

#### **1.5. PRINCIPIOS ORIENTADORES**

*C. ECONOMÍA: Los recursos destinados para la contratación deben ser administrados con sano criterio de austeridad en medios, tiempo y costos. FONTUR no impondrá cargas económicas innecesarias a los interesados u oferentes dentro del proceso de contratación.*

*D. EFICACIA: FONTUR buscará que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerá de oficio los obstáculos puramente formales, evitará decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, dentro de los procesos contractuales.*

*E. EFICIENCIA: Supone que la organización y la función administrativa de FONTUR estén diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico.*

*H. PLANEACIÓN: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de*

*contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por los planes, programas del MINCIT y proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos, presupuesto y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, el seguimiento del contrato y en general todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.*

Contrato No. 073 de 2022

Objeto: Fortalecer las competencias lingüísticas en inglés de los actores vinculados a la cadena de valor del sector turístico a través del uso de herramientas digitales

Contratista	Fecha de celebración del contrato	Término de ejecución	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Estado actual del negocio jurídico
Unión Temporal Fessanjosé y Triangulo	31 03 2022	Quince (15) meses	05 05 2022	05 08 2023	En ejecución

Informe a 30 de diciembre de 2022

FNTCE-073-2022

Estado	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Valor contratado	Avance físico programado	Avance físico ejecutado	: Avance financiero programado	Avance financiero ejecutado	Relación de pagos	Saldo a liberar
contratado	5 de mayo de 2022	5 de agosto de 2023	: \$1.730.500.000	53%	53%	28%	: 0%	no se han realizado pagos a la fecha de este informe	N/A

Contrato FNTCE 087 2022

Objeto: "Realizar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos y/o convenios que adelante el Fondo Nacional de Turismo"

Fecha de suscripción del contrato	Valor	Término de ejecución	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Estado actual del negocio jurídico
08 06 2022	\$9.124.262.365	24 meses	28 06 2022	27 06 2024	En ejecución

En el documento denominado FNTC-073-2022 Cuadro resumen informe de incumplimiento, se relacionan las situaciones y los hechos que han afectado tanto al contrato No. 073 de 2022 como al contrato de supervisión No. 087 de 2022, el documento es elaborado por la funcionaria de Fontur designada como supervisora del contrato 087. En el citado documento encontramos lo siguiente:

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

*“A la fecha el informe no cumple con la estructura del formato dispuesto por la entidad (se eliminó el balance financiero), no permite reconocer los avances de la ejecución contractual a detalle e incluye información que no es veraz y se encuentra incompleta (valor del contrato, periodo al que corresponde el informe de supervisión, porcentaje de avance físico programado y real, entre otros).*

*se mantiene desactualizado en el informe parcial de supervisión a través del cual se aprueba el primer pago al contratista*

*Los entregables presentan errores de ortografía, redacción, gramática y presentación. La supervisión debe velar porque el contratista “mantenga de forma permanente, altos niveles de eficiencia técnica y profesional”, tal como lo establece el contrato FNTCE–073–2022.*

*Algunos entregables presentan inconsistencias en su contenido (fechas e información) o no se evidencia el cumplimiento a cabalidad de lo requerido en las obligaciones específicas del contratista del FNTCE–073–2022. A pesar de ello, la supervisión realizó la aprobación de los mismos.*

*Frente al requerimiento realizado a la supervisión en el marco del Plan de Mejora (ANEXO No. 25) remitido el 12 de octubre de 2022 “la supervisión enviará un informe detallado a través del cual se indique la metodología y acciones técnicas desarrolladas desde el equipo de la supervisión para verificar el cumplimiento total de los entregables aprobados (2.2.1 a 2.2.9.) y de las obligaciones específicas del contratista suscritas en los numerales 2.1.2, 2.1.3., 2.1.4., 2.1.5., 2.1.6., 2.1.7. y 2.1.8. (literales a. y b.) del FNTCE–073–2022”, la supervisión incluyó en el Informe Parcial de Supervisión No. 4 (ANEXO No. 21) una tabla en la que se relaciona el número del entregable, si fue aprobado o rechazado, la justificación técnica y el soporte. Este documento se recibió el 25 de octubre, fuera del plazo establecido para la entrega del mismo y técnicamente no responde al requerimiento realizado debido a que no es un informe detallado que incluya la metodología y acciones técnicas desarrolladas para verificar el cumplimiento de los entregables y obligaciones relacionadas.*

*Si bien la supervisión remite la documentación a través de la cual se avala el pago, se evidencia que el contratista no da cumplimiento estricto a lo establecido en el contrato FNTCE–073–2022, por lo que se solicita a la supervisión del contrato, incluir en el alcance al informe parcial de supervisión No. 4, las correspondientes observaciones que indiquen que se está dando un aval sin el debido cumplimiento de parte del contratista de las obligaciones específicas.*

☐ *Por todo lo anterior, no se evidencia cumplimiento a la acción de mejora No. 4 del Plan de Mejora allegado a EL CONTRATISTA el 12 de octubre de 2022, concluyendo que no se dio cumplimiento al requerimiento realizado por FONTUR.*



□ Las inconsistencias identificadas en los entregables, fueron presentados en sesión del Comité de Seguimiento del 16 de diciembre al contratista y a los demás miembros del mismo. De acuerdo con lo indicado por el profesional de apoyo a la supervisión en el documento de alcance al informe parcial de supervisión No. 4, “el 27 de diciembre de 2022, la supervisión programó una mesa de trabajo con el contratista para verificar el entendimiento de los ajustes solicitados por FONTUR, en aras de que este pueda cumplir con los requerimientos que se están solicitando”. Así mismo, dicho alcance indica que “el 28 de diciembre de 2022, el contratista envió a la supervisión, el documento consolidado con las correcciones solicitadas para su respectiva revisión” y que “el 16 de enero de 2023, después de realizar la revisión a los documentos enviados por el contratista y constatar que estos cumplen con los ajustes solicitados por FONTUR, se envían a la Profesional de Competitividad, líder del proyecto por FONTUR, informando la autorización del primer pago parcial del contrato, correspondiente al cuarto informe de supervisión del periodo del 1 al 30 de septiembre de 2022, dado que la contratista cumplió con los ajustes exigidos a los entregables para este pago”.

*El bajo nivel de alfabetización digital de los beneficiarios del proyecto NO tiene relación con las demoras del contratista del FNTCE–073–2022 en realizar la asignación de las licencias. Estas debían asignarse previo a cualquier contacto con los usuarios.*

*El contratista debía asegurarse de que los inscritos seleccionados contaran con una cuenta de correo electrónico (requisito obligatorio durante el proceso de inscripción). El contratista tenía la opción de presentar la alerta ante el Comité de Seguimiento para descartar los usuarios que no cumplieran con los requisitos definidos en el formulario de inscripción.*

*La asignación de las licencias de parte del contratista del FNTCE–073–2022 no tenía que ver con la descarga de la aplicación o la configuración de celulares y computadores, toda vez que la obligación implica la asignación y no el inicio del uso de la aplicación.*

*El bajo nivel de alfabetización digital de los beneficiarios del proyecto NO tiene relación con las demoras del contratista del FNTCE –073–2022 en realizar la asignación de las licencias. Estas debían asignarse previo a cualquier contacto con los usuarios.*

*Con respecto a la respuesta de EL CONTRATISTA, es importante señalar que la responsabilidad de la revisión y aprobación del Manual de uso de la plataforma se encontraba a cargo de la supervisión de la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, actividad que no se realizó oportunamente.*



*Si bien el contratista del FNTCE–073–2022 realizó un video de apoyo, la obligación contractual específica (literal G. del numeral 2.1.2.) indica que se diseñará y entregará un manual de uso de la plataforma, que será enviado a los usuarios seleccionados junto con la información de asignación de su licencia.*

*Lo anterior evidencia que EL CONTRATISTA no realizó la verificación y que a la fecha las licencias cuentan con menos siete días de disponibilidad para su uso.*

*EL CONTRATISTA manifiesta no contar con una metodología para realizar la verificación del avance académico de los beneficiarios. Lo anterior genera preocupación en esta supervisión, toda vez que en repetidas oportunidades FONTUR recomendó a LA UNIVERSIDAD utilizar herramientas que permitan la verificación del avance académico de los beneficiarios. Lo anterior genera preocupación teniendo en cuenta que el avance de los beneficiarios es el resultado que dará paso al segundo y tercer pago.*

*Por todo lo anterior, no se evidencia cumplimiento a la acción de mejora No. 5 del Plan de Mejora allegado a EL CONTRATISTA el 12 de octubre de 2022, concluyendo que no se dio cumplimiento al requerimiento realizado por FONTUR.”*

Con fundamento en la información analizada, se establece que se presenta incumplimiento de los contratos No. 073 y No. 087 de supervisión basados en los hechos relacionados en el cuadro resumen informe de incumplimiento en el cual se relacionan cinco evaluaciones con resultado de no cumplió por parte del supervisor del contrato No. 087 de 2022, evaluación realizada por la profesional líder del proyecto de la Dirección de Competitividad.

Entre las inconsistencias se relacionan Informes fuera de término, informes con objeciones por ortografía y contenido, celebración de reuniones sin actas de su realización y cargar documentos en la plataforma salesforce sin efectuar las correcciones solicitadas por la supervisión del contrato No. 087; así mismo en particular que: “...el contratista no da cumplimiento estricto a lo establecido en el contrato FNTCE–073–2022, por lo que se solicita a la supervisión del contrato, incluir en el alcance al informe parcial de supervisión No. 4, las correspondientes observaciones que indiquen que se está dando un aval sin el debido cumplimiento de parte del contratista de las obligaciones específicas”. En ese orden de ideas en los dos contratos se presentan hechos anómalos a su correcta ejecución como se ha expresado.

En respuesta a lo comunicado, FONTUR relaciona la respuesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en adelante UDFJDC en los siguientes términos:

*“Con el contenido sugerido por incluir por parte de FONTUR, a través de la Dirección de Competitividad, es claro que la Entidad también es consciente y reconoce, dada su participación en el Comité de Seguimiento Técnico, que tiene conocimiento de que la modificación y ajuste al proyecto, ejercicio de su competencia, se encuentra en proceso de elaboración, razón de más para comprender que asume las responsabilidades que a ella corresponden, en aras de ajustar el proyecto para hacer viable el cumplimiento del contrato y de su finalidad.*

*Valga reiterar que solicitar incluir dichas claridades, también le atañe a ella, en el sentido de hacerse responsable por las posibles falencias en la planeación y estructuración del negocio jurídico, que puedan afectar un ejercicio de supervisión expedita y sin tropiezos.*

*No debe olvidarse que el ejercicio de planear un contrato, implica la entrega de los insumos necesarios, claros, para que el contratista pueda ejercer su vigilancia y control.”*

La CGR no comparte lo expresado por FONTUR en su respuesta, puesto que aquí podemos observar como la UDFJDC atribuye a Fontur la responsabilidad en *“... la modificación y ajuste al proyecto, ejercicio de su competencia, se encuentra en proceso de elaboración, razón de más para comprender que asume las responsabilidades que a ella corresponden, en aras de ajustar el proyecto para hacer viable el cumplimiento del contrato y de su finalidad.”* De donde se deduce que el proceso de modificación y ajuste del proyecto tiene como propósito hacer viable el cumplimiento del contrato y su finalidad, se concluye que la observación por incumplimiento se reconoce y que se han dado estos pasos para buscar su solución.

En otro aparte de la respuesta el P.A. Fontur afirma que:

*“En consecuencia, si bien es cierto se presentó un retraso en el cronograma de actividades, este hecho se generó por las circunstancias especiales y desconocidas, no contempladas al inicio del proyecto, que surgieron en la ejecución del contrato, lo cual con apoyo y aprobación de su Dirección, fue subsanado y dicho retraso no provocó un perjuicio irremediable del contrato, puesto que se ha seguido ejecutando sin ningún traumatismo y las circunstancias acontecidas hicieron parte de una fase de estabilización del proyecto. Esta situación se presentó a la supervisión anterior y se avaló por plan de mejoramiento en el comité de seguimiento presencial del cual su Dirección hace parte, el día 01 de septiembre de 2022.”*

*“...el Manual de Usuario no fue enviado junto con la información de asignación de las licencias, a pesar de ser una obligación contractual, porque este no estaba aprobado, la supervisión en su momento no frenó la asignación de licencias, sino que pasó por*

*alto el tema del manual y dio luz verde a la asignación de licencias en bloque, cabe resaltar, que los tutores crearon un video, con el paso a paso del uso de la plataforma, el cual fue compartido a los usuarios mientras se aprobaba el documento “manual de usuario”, el cual es parte de un entregable.”*

*“...el contratista actuando con mayor diligencia y mostrando su ánimo de realizar la actividad encomendada, realizó dichas actividades encaminadas a cumplir los tiempos establecidos en el cronograma, y que no obstante su ejercicio, se presentó un leve retraso en el cumplimiento de la misma.”*

Al respecto, la CGR evidencia que se reconoce lo comunicado al indicar:

*“...es cierto se presentó un retraso en el cronograma de actividades, este hecho se generó por las circunstancias especiales y desconocidas, no contempladas al inicio del proyecto, que surgieron en la ejecución del contrato, lo cual con apoyo y aprobación de su Dirección, fue subsanado y dicho retraso no provocó un perjuicio irremediable del contrato, puesto que se ha seguido ejecutando sin ningún traumatismo y las circunstancias acontecidas hicieron parte de una fase de estabilización del proyecto.”*

Aunque se aduce que el contrato se ejecuta sin traumatismos y que las circunstancias hicieron parte de una fase de estabilización del proyecto.

La CGR analiza y ratifica que en la respuesta del P.A. Fontur se reconoce el incumplimiento de la supervisión y del contratista del contrato 073, se reconoce que se presentó incumplimiento por parte del contratista que es descrito por la supervisión como leve retraso.

Lo descrito en el presente hallazgo, se genera por deficiencias en los controles y en el rigor en el cumplimiento de los contratos, así mismo deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, contexto que propicia incumplimiento y se genera incertidumbre para el logro de los objetivos que se pretende alcanzar con su celebración, no se garantiza la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico, falta de eficacia y celeridad de la función administrativa, vulneración de los principios de eficacia y celeridad, con lo cual se desconocen los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en particular los de moralidad, eficacia, economía y celeridad, así como los principios del manual de contratación de Fontur de economía, eficacia y eficiencia, así como desconocimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 54 numerales 3, 6, 7 y 72 numeral 10 de la Ley 1952 de 2019.

## Hallazgo N°23. Contrato sobre Indicadores del Sector Turismo. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(…) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. (…)*

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 1952 de 2019:

*Capítulo III – Sujetos disciplinables “(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. (...)”*

*Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por*

*cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

*“(…) Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

*“(…) Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...)”*

*Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.*

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.*

*6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.*

*7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. Subrayado fuera de texto.*

*Artículo 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

*10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 Y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 Y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 Y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 Y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.*

## Manual de contratación de FONTUR.

### 1.5. PRINCIPIOS ORIENTADORES

*C. ECONOMÍA: Los recursos destinados para la contratación deben ser administrados con sano criterio de austeridad en medios, tiempo y costos. FONTUR no impondrá cargas económicas innecesarias a los interesados u oferentes dentro del proceso de contratación.*

*D. EFICACIA: FONTUR buscará que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerá de oficio los obstáculos puramente formales, evitará decisiones*



*inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, dentro de los procesos contractuales.*

*E. EFICIENCIA: Supone que la organización y la función administrativa de FONTUR estén diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas y asignados por el propio ordenamiento jurídico.*

*H. PLANEACIÓN: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por los planes, programas del MINCIT y proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR. La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos, presupuesto y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, el seguimiento del contrato y en general todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.*

- Número del Contrato: FNTCE-093-2022
- FNTF 181 2021

Contratista / Cooperante: Fundación Caminos Abiertos, identificada con Nit.900.054.444- 3 representada legalmente por Juan Carlos Celis Leguizamo identificado con cédula de ciudadanía No. 13.544.453 de Bucaramanga, Santander.

Supervisor del Contrato: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Datos Generales del Negocio Jurídico:

Objeto: caracterizar de manera representativa, el fenómeno de la informalidad en las empresas o establecimientos del sector turístico de acuerdo con las dimensiones de ingreso, insumo o factores de producción, de proceso, incentivos a la formalización y de formalidad tributaria.

Fecha de suscripción del Contrato	Valor	Término de ejecución	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Estado actual del negocio jurídico	Porcentaje avance físico Programado	Porcentaje avance físico Real
01 de julio de 2022	(\$416,215.00 0.00	Siete (07) meses	27- Julio 2022	26 - febrero - 2023	En ejecución	14,2%	14,2%

Datos de la Garantía del Negocio Jurídico

N° de la garantía	Fecha de aprobación garantía	Compañía Aseguradora	Estado de la Garantía
No. NB-100026932	12 de septiembre de 2022	Compañía Mundial de Seguros S.A	Vigente

Informe de supervisión

Periodo al que corresponde el Informe: Del 11 de octubre al 11 noviembre de 2022

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

## Número de informe No. 04

En este informe se mencionan diversas circunstancias en la ejecución del contrato como son:

*Dada la programación de una mesa de trabajo para aprobar la versión final los entregables N°2, acordes al cronograma de trabajo, el 14 de octubre de 2022, el MinCit canceló esta reunión en correo enviado el 12 de octubre de 2022.*

*Desde la supervisión se tenía programado el comité de seguimiento el 18 de octubre de 2022, momento para el cual se debió tener la aprobación de los entregables N°2 por el Ministerio, aprobación que a la fecha no ha sido remitida. Por tal motivo, ese comité de seguimiento no fue realizado. El 20 de octubre de 2022, el contratista reitera la revisión y observaciones de los entregables N°2, resaltando la importancia del cumplimiento del cronograma propuesto, sin tener respuesta por parte del Ministerio.*

*El 28 de octubre de 2022 fecha que se había propuesto para el respectivo comité de seguimiento, se recibió un correo por parte de la Líder Misional de la Dirección de Competitividad, en que comunica la imposibilidad de participar en la reunión programada, por lo que la misma fue aplazada.*

*En esta misma fecha, el contratista reitera la revisión de los entregables realizados, así como la disponibilidad para la participación en las reuniones y comités de seguimiento, convocados por la supervisión.*

*El 28 de octubre de 2022, la supervisión solicitó ser informada en relación al motivo por el cual el Ministerio no se pronuncia frente a los entregables N°2 allegados por el contratista el 11 de octubre, ni da respuesta a las citaciones de las reuniones técnicas y comités de seguimiento. Respuesta que a la suscripción de la presente acta no ha sido recibida.*

*Desde la supervisión se reitera el compromiso de la aprobación de los entregables N°2, para lo que se programa un comité de seguimiento para el 28 de octubre de 2022, fecha que es aceptada por el contratista y Fontur, sin tener respuesta del Ministerio.*

*Observaciones: Debido a la falta de respuesta por parte del Ministerio, desde la supervisión se levanta una alerta de posible incumplimiento del contrato FNTCE-093-2022*

**Soporte Documental: Oficio DC 041-2022 FNTCE-093-2022**

<i>Entregables del Contratista</i>
<i>Ficha metodológica V1</i>
<i>Metodología a aplicar V1</i>

<i>Herramienta de recolección de información V2</i>
<i>Manual de crítica V1</i>
<i>Manual de diligenciamiento V1</i>

*Acciones tomadas para garantizar el cumplimiento de la ejecución contractual:*

*Problema identificado que afecta la ejecución contractual:*

*Ausencia de respuesta por parte del Ministerio frente a los entregables del contrato las reuniones programadas por la supervisión*

*Acciones implementadas para solucionar los problemas identificados:*

*Oficio remitido a la Directora de la Dirección de Competitividad por posible incumplimiento del contrato FNTCE-093-2022*

*RECOMENDACIONES Dada la indicación de la Dirección de Competitividad referente a la suspensión de las actividades de revisión y aprobación de los entregables, desde la supervisión se recomienda que la entidad contratante solicite la suspensión del contrato.*

*En el informe de supervisión parcial No. 2 se le aprobó pago por: \$ 83.243.000 sin embargo este no se ha realizado por falta de revisión de los entregables del contratista.*

El contrato celebrado FNTCE-093-2022 no se ejecuta dentro de los plazos y términos acordados, el avance es del 14.2% y el plazo vence en tres meses desde noviembre de 2022 hasta febrero de 2023, con una ejecución insuficiente, situación generada por deficiencias en los controles y en el rigor en el cumplimiento del contrato y del plazo del mismo, así mismo deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo, contexto que propicia incumplimiento según lo alertado por la supervisión que ha recomendado la suspensión y no permite el logro de los objetivos que se pretendía alcanzar con su celebración.

La entidad en su respuesta aduce que:

*“En concordancia con lo reportado en el informe CRFNT-111-2022 del 21 de octubre de 2022, emitido por la Dirección de Auditoría Interna, respecto al posible conflicto de intereses, por la relación profesional previa existente entre su representante legal de la Fundación Caminos Abiertos...”, y “... en su momento en calidad de Directora de Competitividad de FONTUR; aunado al concepto emitido el 6 de febrero de 2023 y al informe de presunto incumplimiento...”*

La CGR acoge la respuesta de la entidad como quiera que el P.A. Fontur en la misma informa que se adelanta proceso de incumplimiento del contrato FNTCE-093-2022, el contenido del hallazgo no resulta desvirtuado y por el contrario se ratifica, se mantiene, se precisa y complementa en el sentido que la causa del incumplimiento lo constituye el conflicto de intereses por la relación previa existente entre el representante legal del contratista y en su momento la Directora de Competitividad de Fontur.

Lo previamente descrito, genera incertidumbre en el manejo de los recursos, desgaste administrativo, no garantiza la obtención de los objetivos, fines y metas propuestas, asignados por el ordenamiento jurídico, falta de eficacia y celeridad de la función administrativa, vulneración de los principios de eficacia y celeridad, tanto así que el estado actual corresponde al proceso de declaratoria de incumplimiento según reunión del 13 de abril de 2023. Situación que corrobora lo anunciado en los documentos soporte analizados del contrato, con lo cual se desconocen los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en particular los de moralidad, eficacia, economía y celeridad, así como los principios del manual de contratación de Fontur de economía, eficacia y eficiencia, así como desconocimiento de los artículos 54 numeral 3 y 72 numeral 10 de la Ley 1952 de 2019.

#### **Hallazgo N°24. Entrega de la información por parte del Patrimonio Autónomo. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Constitución Política de Colombia, establece que:

**Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

El Decreto 403 del 2020 establece:

**Artículo 81. De las Conductas Sancionables.** *Serán Sancionables Las siguientes conductas(...):*

*h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.*

Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0039 de 2020

*Artículo 5o. Campo de aplicación. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los sujetos que de conformidad con la ley sean susceptibles de ser sancionados por parte de la Contraloría General de la República, así:*

*Los servidores públicos, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal, incluyendo indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, procesos de cobro coactivo, y para la intervención judicial como parte civil o víctima en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la administración pública y/o que atenten contra los intereses patrimoniales del Estado, que incurran en las conductas establecidas en los artículos 81 y 82 del Decreto-ley 403 de 2020, y el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.*

*Los servidores públicos que impidan o entorpezcan el acceso a la información requerida por la Contraloría General de la República, o incumplan los demás deberes establecidos en el artículo 136 de la Ley 1955 de 2019.*

*Los jefes de los organismos que conforman el Presupuesto General de la Nación, por no asignar en sus anteproyectos de presupuestos u omitir girar oportunamente los recursos para servir la deuda pública, el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo los de agua, luz y teléfono, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto número 111 de 1996.*

*Los demás sujetos a sanción por la Contraloría General de la República de acuerdo con los ordenamientos legales vigentes.*

*Artículo 6o. Conductas Sancionables. Son sancionables por la Contraloría General de la República, las siguientes conductas:*

*No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias.*

*Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por la Contraloría General de la República incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.*

*Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de la Contraloría General de la República o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.*

*Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelante la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.*

*No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.*

Ley 1952 de 2019 establece:

*Capítulo III - Sujetos disciplinables “(...) Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

*Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código.*

*Capítulo IV- La falta disciplinaria Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

*Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)”*

*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales ya los auxiliares de la justicia.*

Durante la ejecución de la auditoría al patrimonio autónomo FONTUR se presentaron diversos inconvenientes en el proceso de entrega de la información solicitada, hechos que afectaron y retrasaron el proceso auditor como lo demuestran los siguientes hechos:

En oficio del 7 de marzo del 2023 con oficio 2023EE0033249 se realizó la tercera reiteración de la siguiente información:

*“Como es de su conocimiento, las bases de datos de contratos y/o convenios, fueron objeto de revisión y requerimiento de ajuste por parte del equipo auditor. Es así como*

---

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

---



el día 24 de febrero, solicitamos la contratación derivada del proyecto FNTTP-263-2017 "I FASE PARQUE ARQUEOLÓGICO SAN AGUSTÍN: ALTO DE LOS ÍDOLOS, toda vez que no identificamos esta información en la suministrada. Una vez recibida la respuesta, el 24 de febrero, procedí a remitir el siguiente correo al Gerente de Proyectos y a la Dirección de Contraloría:

Cordial Saludo,

Agradezco el envío de la información. Considerando que, según informe de la Dirección de Contraloría (de 2022) el proyecto está en revisión de FONTUR para modificación, adición y prórroga, ¿no corresponde a un contrato suscrito en vigencias anteriores y activo en 2022?

Atentamente,

Claudia Patricia Castiblanco Martínez

El pasado 2 de marzo de 2023, reiteré la solicitud de respuesta en los siguientes términos: Buenas tardes,

Agradezco su respuesta a la inquietud planteada en el correo del 24 de febrero. Gracias.

Atentamente,

Claudia Patricia Castiblanco Martínez

Líder (E) de Auditoría

Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional Dirección de Vigilancia Fiscal

Email: [claudia.castiblanco@contraloria.gov.co](mailto:claudia.castiblanco@contraloria.gov.co)

Bogotá-Colombia

Por tanto, y considerando que a la fecha no hemos recibido respuesta, agradezco se nos explique el por qué, los cuatro contratos derivados del proyecto, no fueron incluidos en las bases de datos suministradas a la presente auditoría".

En oficio del 17 de marzo del 2023 con oficio 2023EE0040746 se reiteró la siguiente información:

"Mediante oficio AG81-12 se solicitó: "(...) 4. Cuenta 1951 – Propiedades de Inversión. Para la relación de bienes registrados en esta cuenta e incorporados en las notas a los Estados Financieros se requiere (...) Copia de los documentos que evidencien la propiedad y el valor causado a 31 de diciembre de 2022 de los inmuebles (avalúo técnico)(...)"

Una vez revisada la información que fue allegada a la Comisión, se evidencia que suministraron los avalúos comerciales y que los valores, no corresponden con los causados a 31 de diciembre de 2022; por tanto, se ratifica la solicitud de información, en el sentido de requerir los avalúos técnicos que soporten el valor al cierre de la vigencia o la explicación de los cálculos efectuados a partir de estos, para determinar el valor causado.

*Por otra parte, debido a los inconvenientes que hemos tenido para descargar la información de contratos disponible en One Drive (en respuesta a la prórroga otorgada mediante oficio AG81-14) solicitamos el préstamo de un disco duro de FONTUR, sin embargo, está información no se encuentra completa toda vez que, por ejemplo, en el caso del contrato FNTCE-072-2022, correspondiente a la Construcción del Recinto Gastronómico Artesanal y Experiencial del Municipio de Montenegro, no se identifica:*

*Estudios previos, que contengan: Descripción de la necesidad, estudios y diseños de las obras a ejecutar, planos, presupuestos, análisis de precios unitarios especificaciones técnicas, permisos, licencias de construcción, ambientales, políticas de contratación aplicables, matriz de riesgo etc.*

*Formato utilizado por FONTUR para la aprobación y viabilidad del proyecto (todas las áreas que intervienen), con sus respectivos soportes y/o memorias  
Actas de inicio, modificaciones, adiciones, prórrogas, suspensiones y reinicio de los contratos (incluir las justificaciones técnicas)  
Cronograma de actividades.*

*Actas de comités y/o seguimiento técnico, informes mensuales y final del interventor, supervisor, y contratista del contrato en mención.*

*Informe ejecutivo de la ejecución del proyecto mencionado desde el punto de vista técnico, legal y financiero.*

*Informes de interventoría.*

*Informes de supervisión.*

*Oficios durante la ejecución del contrato del contratante, interventoría y contratista.*

*Acta de mayores y menores cantidades de obra con sus respectivos soportes.*

*Certificados de calidad de los materiales utilizados en obra.*

*Bitácora y registro fotográfico de la ejecución de la obra.*

*Ratificamos que la información cargada en el disco extraíble, debe estar completa, no solamente en el componente técnico, sino en los demás aspectos requeridos inicialmente”.*

En oficio con oficio 2023EE0031239 del 3-03-2023 (AF-FR-012-2023) el cual tenía como objetivo solicitar información sobre la muestra contractual, se solicitó al patrimonio autónomo información sobre el contrato FNTCE 072-2022 ejecutado en el municipio de Montenegro en el punto 8 numeral K lo siguiente: *k. Órdenes de pagos y copias de egresos de pagos al contratista con sus respectivos documentos soporte.*

Revisado el expediente contractual el cual fue adjuntado en la respuesta, se pudo constatar que no se encuentran los pagos hechos al contratista, y se encuentran órdenes de pago de otros contratos, por lo cual se tuvo que hacer una nueva solicitud de información con oficio 2023EE0064252 (AF-FR—026-2023) en la cual se pidió lo siguiente:

*Suministrar las Órdenes de pagos y copias de egresos de pagos al contratista con sus respectivos documentos soporte y certificar el valor de los pagos realizados al contratista del contrato 072 del 2022.*

*Relación de anticipos girados desde el inicio del proyecto a la fecha, discriminando los anticipos legalizados, así como los anticipos pendientes por legalizar cuando aplique.*

*Informar cuál es el avance físico y financiero del contrato 072 del 2022.*

*Enviar el informe técnico de trazabilidad y los argumentos que sustenten el requerimiento de adición de recursos por valor de \$1.114.100.150.*

*Informar en qué estado se encuentra la solicitud de adición hecha a FONTUR y que decisión ha tomado el Patrimonio Autónomo con respecto a la ejecución del contrato 072 del 2022.*

El cual fue contestado mediante oficio SG-46351-2023 del 5 de mayo del 2023. Como puede observarse se generaron retrasos que obstaculizaron el proceso auditor ya que no se contó con la información de los pagos por un tiempo de casi dos meses, lo cual afectó el cronograma del proceso auditor.

Contrato de interventoría derivado del convenio FNTC-068-2021.

En oficio con oficio 2023EE0031239 del 3-03-2023 (AF-FR-012-2023) el cual tenía como objetivo solicitar información sobre la muestra contractual, se solicitó información al Patrimonio Autónomo sobre el contrato FNTC-230-2021 ejecutado en el Municipio de Gómez Plata en el punto 8 numeral B lo siguiente:

*B. Contrato o convenio (Obra o Interventoría).*

*Revisado el expediente contractual adjuntado en la respuesta, no se encuentra información ni el expediente contractual sobre el contrato de interventoría derivado del convenio FNTC-068-2021 el cual debió ser anexado si se tiene en cuenta que fue solicitado en el punto citado, lo cual denota un presunto incumplimiento por parte de la entidad auditada.*

Mediante oficio 2023EE0055469 con fecha 14 de abril de 2023 se realizó reiteración a la solicitud realizada durante la visita técnica:

Información Solicitada:

### *Proyecto Montenegro:*

*Documentos técnicos estructurales con sus respectivos conceptos.*

*Soportes reparación de las superficies expuestas a carbonatación, incluyendo productos utilizados, procedimiento de aplicación, relación y certificados del personal con la experiencia específica.*

*Recomendaciones del Ingeniero Estructural sobre el calibre del refuerzo de la estructura en las áreas donde se aplicó el mortero plástico.*

*PMA donde se incluya la disposición final de los materiales en asbesto y el retiro de escombros.*

*Soportes de madera (incluida toda la madera de obra) donde se incluya:*

*Resolución de aprovechamiento forestal o cultivo sostenible.*

*Factura de compra.*

*Autorización de transporte.*

*Licencias y permisos.*

### *Proyecto Pijao*

*PMA donde se incluya la disposición final de los materiales en asbesto y el retiro de escombros.*

*Fichas técnicas de productos aplicados a la madera y procedimientos de aplicación.*

*Estudio de suelos donde se trasladó el tanque de agua del mirador.*

*Soportes de madera (incluida toda la madera de obra) donde se incluya:*

*Resolución de aprovechamiento forestal o cultivo sostenible.*

*Factura de compra.*

*Autorización de transporte.*

*Licencias y permisos.*

### *Proyecto Quimbaya*

*Concepto técnico de la ménsula.*

*PMA donde se incluya la disposición final de los materiales en asbesto y el retiro de escombros.*

*Concepto técnico viga canal.*

*Concepto técnico sobre el desplazamiento de los ejes.*

*Aclarar si el PMA incluye la palma de cera ubicada en el exterior.*

*Procedimiento del tratamiento de la guadua y relacionar datos sobre la humedad de la misma y la humedad relativa de la zona.*

*Soportes de madera (incluida toda la madera de obra) donde se incluya:*

*Resolución de aprovechamiento forestal o cultivo sostenible.*

*Factura de compra.  
Autorización de transporte.  
Licencias y permisos.*

*Concepto técnico sobre el cambio de los pernos para el anclaje de las columnas metálicas y su respectiva modificación en la licencia de construcción.*

*De la anterior información a la fecha no ha sido entregada a la CGR los siguientes puntos: Proyecto Montenegro:*

*Punto 3, Punto 5 (b) y (d) Proyecto Pijao: Punto 4 (b) y (d)*

*Proyecto Quimbaya: Punto 2, Punto 3, Punto 6, Punto 7 (b) y (d), Punto 8*

Al cierre de la vigencia 2022, el proyecto FNTF-161-2016 correspondiente a Circuito Ecoturístico por los Pueblos Palafitos de la Ciénaga Grande de Santa Marta, no se encuentra incluido en el reporte de obras inconclusas considerando que:

*“Mediante oficio SG-38771-2022 del 6 de julio de 2022 (...) el P.A.FONTUR solicitó a la Dirección de Investigación, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI de la Contraloría General de la República, la exclusión de la obra correspondiente al proyecto FNTF-161-2016 Circuito Ecoturístico por los Pueblos Palafitos de la Ciénaga Grande de Santa Marta del reporte de obras inconclusas; con fundamento en que: “En visita especial de la Contraloría General de la República realizada del 22 al 24 de marzo de 2022 (...) en la que se evidencia que el proyecto se encuentra en operación, con un pendiente de operatividad al 100% esto se logrará con el contrato de dotación y adecuación al parador turístico de pueblo viejo y muelle Nueva Venecia, que actualmente suscribió la Gobernación del Magdalena, el cual quedó en ejecución, situación que quedó evidenciada en el acta referida”.*

*(...) Por último, en la mencionada comunicación se informa que: “entre los meses de mayo o junio del presente año, a más tardar, esperamos que se hayan subsanado los hallazgos para que el Parador Turístico de Pueblo viejo (SIC) pueda funcionar completamente.*

*En consecuencia, desde el P.A. FONTUR y la Gobernación del Magdalena se han adelantado las gestiones necesarias para la completa operación del proyecto, así como el servicio de la comunidad y la contribución al desarrollo de infraestructura turística del país.”*

A la fecha, se observa que dicho proyecto no se encuentra en funcionamiento, por ende, no debió solicitar se retirara del reporte de obras inconclusas a remitir a la CGR.

En su respuesta, el Patrimonio Autónomo desconoce las múltiples ocasiones en las cuales FONTUR presentó fallas en la entrega de la información ya que tal y como se mencionó en lo comunicado, cada uno de los hechos relatados generó reprocesos y pérdida de tiempo, toda vez que la Entidad no entregó de forma oportuna y en las condiciones exigidas la información solicitada, lo cual ocasionó entorpecimiento del proceso auditor y retrasos en la ejecución del mismo.

Lo anterior, originado en la inobservancia de las normas establecidas en los artículos 81 del Decreto 403 de marzo 16 de 2020 y artículos 5 y 6 de la Resolución Orgánica 0039 del 13 de julio de 2020, expedida por la CGR, por no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias, así mismo FONTUR como sujeto disciplinable de acuerdo a la Ley 1952 del 2019 al incurrir en la no entrega oportuna de la información incurrió en faltas disciplinarias por omisión al cumplimiento de su deberes como lo establece la Ley 1952 del 2019 en su Artículo 27.



## ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS FONTUR.

FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX  
PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO - FONTUR (37265)  
CÓDIGO 92272897  
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022 Y 2021  
(Cifras expresadas en pesos colombianos)



	Nota	2022	2021
<b>ACTIVOS</b>			
<b>Activos Corrientes</b>			
Efectivo y Equivalentes de Efectivo	5	\$ 252.624.869.579	\$ 163.524.558.525
Inversiones e Instrumentos Derivados	6	27.696.797.448	40.010.438.385
Cuentas por cobrar	7	268.878.702.640	271.345.211.000
Otros Derechos y Garantías	16	6.263.314.420	4.890.401.568
Activos Intangibles	14	185.203.617	55.619.445
<b>Total Activos Corrientes</b>		<b>\$ 555.554.797.704</b>	<b>\$ 499.826.228.952</b>
<b>Activos no Corrientes</b>			
Propiedades, Planta y Equipo	10	\$ 253.152.732	\$ 297.051.288
Propiedades de Inversión, Neto	13	113.278.199.832	134.558.084.833
Otros Derechos y Garantías	16	62.630.583.470	63.184.038.101
<b>Total Activos no Corrientes</b>		<b>\$ 196.161.956.034</b>	<b>\$ 198.239.184.222</b>
<b>Total Activos</b>		<b>\$ 751.716.753.738</b>	<b>\$ 698.065.413.174</b>
<b>PASIVOS</b>			
<b>Pasivos Corrientes</b>			
Cuentas por Pagar	21	\$ 21.682.859.577	\$ 16.504.928.330
Beneficios a los Empleados	22	1.457.925.606	1.289.381.017
Otros pasivos	24	24.099.280.273	30.951.666.938
<b>Total Pasivos Corrientes</b>		<b>\$ 47.238.065.456</b>	<b>\$ 48.745.776.304</b>
<b>Pasivos No Corrientes</b>			
Provisiones	23	\$ 4.266.072.066	\$ 3.371.919.501
<b>Total Pasivos no Corrientes</b>		<b>\$ 4.266.072.066</b>	<b>\$ 3.371.919.501</b>
<b>Total Pasivos</b>		<b>\$ 51.504.137.522</b>	<b>\$ 52.117.695.805</b>
<b>PATRIMONIO</b>			
Resultados de Ejercicios Anteriores	27	\$ (76.643.044.942)	\$ (138.967.499.774)
Resultados del Ejercicio		\$ 55.383.884.140	\$ 63.441.460.445
Impuestos por la Transmisión al Nuevo Marco de Regulación		\$ 721.423.756.098	\$ 721.473.756.998
<b>Total Patrimonio</b>		<b>\$ 700.214.596.216</b>	<b>\$ 645.947.517.669</b>
<b>Total Pasivos y Patrimonio</b>		<b>\$ 751.716.753.738</b>	<b>\$ 698.065.413.174</b>

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros.

  
RICARDO ANDRÉS CAMILLERONDO CHIRIVÁ  
Representante Legal Suplente

  
YASMIN ALCHIRA ROCHA PULIDO  
Contralor Público  
Tajeta profesional No. 1162907


  
ZANDRA VANETH GUERRERO RUIZ  
Revisor Fiscal  
Tajeta profesional No. 477477  
Designado por BDO Audit S.A.S. BC  
(Ver sus notas adjuntas)

FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX  
PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO - FONTUR (37265)  
CÓDIGO 92272897  
ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES  
POR LOS AÑOS TERMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022 Y 2021  
(Cifras expresadas en pesos colombianos)



	Nota	2022	2021
<b>INGRESOS</b>			
<b>INGRESOS</b>			
Contribuciones, tasas e impuestos no tributarios	28	\$ 5.014.899.869	\$ 4.468.896.256
Recurso Presupuestal Fondo de Promoción Turística		\$ 118.351.440.862	\$ 11.262.126.483
Transferencias y subvenciones		\$ 118.738.447.385	\$ 164.841.388.000
Ingresos Financieros		\$ 14.262.145.482	\$ 2.014.634.801
Ingresos Diversos		\$ 7.751.051.277	\$ 5.955.458.576
<b>Total Ingresos</b>		<b>\$ 264.277.836.273</b>	<b>\$ 227.129.219.241</b>
<b>GASTOS</b>			
<b>GASTOS</b>			
Gastos de Administración y Operación - Beneficios a empleados		\$ 16.163.864.096	\$ 15.612.341.584
Gastos de Administración y Operación - Gastos Generales		\$ 132.808.407.284	\$ 12.868.495.627
Gastos de Administración y Operación - Impuestos, Contribuciones y Tasas		\$ 297.834.073	\$ 62.434.263
Operación, depreciaciones, amortizaciones y provisiones		\$ 2.455.133.965	\$ 1.404.085.193
Transferencias y subvenciones		\$ 49.437.910.929	\$ 32.426.342.408
Gasto público social		\$ 619.979.909	\$ 610.653.308
Otros Gastos		\$ 5.057.433.376	\$ 8.088.007.209
<b>Total Gastos</b>		<b>\$ 305.897.433.213</b>	<b>\$ 163.489.742.295</b>
<b>Resultado Integral del Periodo</b>		<b>\$ 58.380.403.060</b>	<b>\$ 163.641.460.445</b>
Otro resultado integral		\$ -	\$ -

Las notas adjuntas son parte integral de estos Estados Financieros.

  
RICARDO ANDRÉS CAMILLERONDO CHIRIVÁ  
Representante Legal Suplente

  
YASMIN ALCHIRA ROCHA PULIDO  
Contralor Público  
Tajeta profesional No. 1162907

  
ZANDRA VANETH GUERRERO RUIZ  
Revisor Fiscal  
Tajeta profesional No. 477477  
Designado por BDO Audit S.A.S. BC  
(Ver sus notas adjuntas)

**ANEXO 2. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS- INCIDENCIAS**

N° Hallazgo	Nombre	Incidencia				
		A	D	F	Cuantía Fiscal	P
1	Propiedades de Inversión: Lote La Esperanza – Pozos Colorados	X	X			
2	Provisiones por litigios y demandas.	X	X			
3	Reporte de los procesos judiciales en EKOGUI y F9 – SIRECI.	X	X			
4	Derechos en fideicomisos.	X				
5	Convenio FNTB 069 de 2016 - Sociedad Compañía Hotel del Prado S.A.	X	X			
6	Deterioro de las cuentas por cobrar – Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios.	X				
7	Revelación de Obras Inconclusas en las Notas a los Estados Financieros	X				
8	Ejecución Presupuesto de Ingresos - Cuentas por Cobrar- Transferencias por Cobrar.	X				
9	Ejecución Presupuesto Egresos	X	X			
10	Manual de Presupuesto de FONTUR	X				
11	Bonificación Anual No Salarial de Mera Liberalidad	X	X	X	\$572.289.000	
12	Plan de Beneficios Empleados - P.A. FONTUR	X	X	X	\$1.824.611.268	
13	Recursos por Ejecutar de Vigencias anteriores a 2022.	X				
14	Información Registros Presupuestales de los pagos Bonificación No Salarial (2018-2022).	X	X			
15	Compra y Consumo Responsable de Madera en los Proyectos Construcción del Recinto Gastronómico Artesanal y Experiencial Municipios de Montenegro y Quimbaya	X	X			
16	Manejo de residuos peligrosos en los contratos de obra FNTCE-072-2022 y FNTCE-071-2022 ejecutados en los Municipios de Montenegro y Pijao - Quindío.	X	X			X
17	Obra inconclusa Parque Ecoturístico E Colosó.	X	X	X	\$3.948.957.897	
18	Señalización turística en el Distrito de Cartagena.	X	X	X	\$83.198.750	
19	Proyecto Centro de Danza y Coreografía del Valle del Cauca.	X	X			
20	Ejecución construcción del recinto gastronómico, artesanal y experiencial del municipio de Montenegro. \$367.177.337	X	X	X	\$367.177.337	
21	Ejecución construcción del recinto de módulos de venta y comercialización de productos gastronómicos, artesanales y experienciales del municipio de Quimbaya. \$1,602,482,427 (ADF)	X	X	X	\$1.602.482.427	
22	Contratos cursos de inglés y supervisión	X	X			
23	Contrato sobre indicadores del sector turismo	X	X			
24	Entrega de la información por parte del Patrimonio Autónomo	X	X			

**TOTAL**
**\$ 6.429.056.915**

Fuente: Elaboración propia

 A: Hallazgo Administrativo.  
 D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.  
 F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal.  
 S: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Sancionatoria

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6 Bogotá – Colombia. Código Postal 111071 PBX 5187000

[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co) [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)