

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL AL RECAUDO,
ADMINISTRACIÓN (COBRO, FISCALIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN) DE LOS RECURSOS
PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL TURISMO A 30 DE JUNIO DE 2025.
CAT_1771_2025_1

CGR- CDCDR No.30
Diciembre de 2025

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vice contralor General de la
República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para el
Sector Comercio y Desarrollo
Regional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Contralor Delegado para la
Gestión Pública e Instituciones
Financieras

Luis Enrique Abadía García

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisora

Olga Lucía Romero Santiago

Líder de Auditoría

Daniel Orlando Hurtado Cabrera

Equipo Auditor

Carlos Julio Garzón Cardozo
Fabio Ernesto Naranjo Ronderos
Manuel Alejandro Soto Pérez
Mario Alejandro Toloza Quintero
Sulay Esther Yanez Ortega

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	7
1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	7
1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO	11
1.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	11
1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	12
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS.....	12
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN	13
1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO	14
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	15
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA	15
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	15
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	25
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	25
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	25
4. ANEXOS.....	206

1. CARTA DE CONCLUSIONES

816111

Bogotá, D.C.

Señor ministro
GERMAN ÁVILA PLAZAS
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
andrea.bedoya@minhacienda.gov.co

Señora ministra
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
despachomincit@mincit.gov.co
jefaturadegabinete@mincit.gov.co

Doctor
CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Director General
Unidad Administrativa Especial Dirección de
Impuestos y Aduanas Nacionales, U.A.E DIAN
directorgeneral@dian.gov.co
ecastiblanco1@dian.gov.co
of_controlinterno@dian.gov.co

Doctor
JENNER GIL MEJÍA PÉREZ
Gerente General
Patrimonio Autónomo Fondo Nacional
de Turismo
jmejia@fontur.com.co
ana.daravina@fiducoldex.com.co
andrea.sanabria@fiducoldex.com.co

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018¹, la Contraloría General de la República (CGR) realizó auditoria de cumplimiento intersectorial al recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los

¹ Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018 mediante la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

recursos provenientes del Impuesto Nacional con destino al Turismo como Inversión Social (impuesto al turismo) a 30 de junio de 2025.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la ejecución de los recursos públicos administrados respecto al impuesto al turismo con corte al 30 de junio de 2025. El objetivo es evaluar el grado de cumplimiento de las competencias asignadas para la gestión de dicho impuesto, las cuales, según la normatividad vigente, se encuentran distribuidas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), todos ellos sujetos de control vinculados a esta actuación fiscal, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento de *Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de las Auditorías de la CGR en el Marco de las ISSAI*² y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI³), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁴) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que exigen de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

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

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el expediente virtual registrado en el Sistema de Gestión de Expedientes y Archivos - SGDEA; de igual forma, la actuación se encuentra registrada en el Sistema Automatizado para del Proceso Auditor APA en el CAT_1771_2025.

² Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo 2017 se adoptan Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera, como instrumentos de control posterior y selectivo dentro de los parámetros de las normas internacionales de auditoría para las entidades fiscalizadoras superiores ISSAI.

³ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁴ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

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

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

1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar la Gestión fiscal adelantada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PA. FONTUR, la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) y utilización de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025.

Objetivos Específicos:

1. Verificar el cumplimiento del marco normativo y la gestión fiscal derivada de las competencias asignadas a cada una de las entidades involucradas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PA. FONTUR, DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público) en las actividades de recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos del impuesto al turismo, con corte al 30 de junio de 2025.
2. Evaluar la gestión, trazabilidad y eficiencia en la destinación y utilización de los recursos del impuesto al turismo, identificando si se orientaron conforme a los fines establecidos en la normatividad vigente y si su ejecución contribuyó al cumplimiento de los objetivos del sector.

1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación comprendió la evaluación de la gestión fiscal adelantada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), FONTUR y la DIAN, en relación con el recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) y utilización de los recursos provenientes del impuesto al turismo, con corte al 30 de junio de 2025.

El examen abarcó los aspectos financieros, presupuestales y contractuales, así como la verificación de la efectiva ejecución de los recursos a través de los programas orientados al fortalecimiento de la promoción, competitividad, formación y calidad del sector turístico en Colombia.

De igual forma, se efectuó la evaluación del Control Fiscal Interno aplicado a la gestión de ejecución de los recursos asignados a dichos programas, mediante la comprobación de la efectividad de los controles implementados para la mitigación de los riesgos identificados en la etapa de planeación, de manera transversal a los procedimientos desarrollados durante el proceso auditor.

Alcance objetivo específico nro.1:

El desarrollo de este objetivo incluyó el análisis de la normatividad vigente, la revisión de los procedimientos implementados por cada entidad, la trazabilidad de las acciones administrativas y financieras asociadas al manejo de los recursos y la verificación de la articulación interinstitucional en el cumplimiento de las funciones asignadas por la ley.

Igualmente, se verificó que la información reportada por los responsables del recaudo del impuesto al turismo fuera completa y contara con los soportes documentales y operacionales suficientes.

Se revisó la consistencia de la información reportada en los estados financieros, analizando las políticas contables adoptadas por las entidades involucradas y su correspondencia con la normatividad vigente aplicable, el Marco de Información Financiera para Entidades del Gobierno y el Manual de Políticas Contables.

En el mismo sentido, se evaluaron las transacciones relacionadas con la programación del ingreso de los recursos del impuesto al turismo, desde la información reportada por las aerolíneas en la Cuenta Sebra – Cuentas de Depósito (CUD), hasta la determinación del recaudo efectivo por cada vigencia analizada, verificando su registro en el presupuesto de ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y la actuación de las instancias competentes autorizadas para dichos procesos. Se tomó una muestra de reportes de recaudo para verificar el ingreso del impuesto al turismo.

Tabla 1 MUESTRA REPORTES RECAUDO AEROLINEAS
A DIC 31 2023 - 2024 Y MARZO 2025

Cifras en pesos

TRIMESTRE	TOTAL AEROLINEAS	VR. TOTAL RECAUDO
2023-IV	8	63.305.764.964
2024-IV	8	74.257.921.925
2025-I	8	69.563.263.147
TOTALES	24	207.126.950.036
PARTICIP. MUESTRA	13.2%	47.5%

FUENTE: FONTUR - ELABORO: CGR

Alcance objetivo específico nro. 2.

En desarrollo de este objetivo, se evaluó el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Manual de Supervisión del MinCIT, en su calidad de supervisor de la ejecución del contrato fiduciario del FONTUR, mediante la revisión documental de los proyectos aprobados en las líneas estratégicas de Infraestructura Turística y de Fortalecimiento de la Promoción, correspondientes a los contratos seleccionados para la muestra de evaluación.

Asimismo, se revisó la información correspondiente a las actividades ejecutadas desde la etapa de viabilidad hasta el cierre de los proyectos, con el fin de verificar que las acciones desarrolladas fueran oportunas, integrales y coherentes con los objetivos y

alcances definidos en la línea estratégica de Infraestructura Turística y promoción. Esta revisión incluyó la evaluación jurídica, técnica y presupuestal, con el fin de identificar posibles deficiencias que incidan en la gestión de los proyectos.

El análisis contempló la inspección documental y visitas de verificación física a una selección de obras, con el objetivo de comprobar el cumplimiento de las obligaciones en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Contratación, Supervisión y Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos de FONTUR, mediante la verificación de las siguientes muestras:

Líneas Estratégicas de Infraestructura Turística y Fortalecimiento de la Promoción y el Mercadeo Turístico

Tabla 2 Muestra de Línea Estratégica de Infraestructura

Cifras en pesos

Número Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Municipio	Valor total
FNTCE-469-2023	CONTRATO DE OBRA	CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE LA PLAZOLETA REGIONAL DE LA PAZ COMO ESCENARIO DE PROMOCIÓN INTERCULTURAL TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA CAUCA.	MIRANDA CAUCA	\$11.965.497.329
FNTCE-490-2023	CONTRATO DE INTERVENTORIA	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SST LEGAL SOCIAL Y FINANCIERA A LA CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE LA PLAZOLETA REGIONAL DE LA PAZ COMO ESCENARIO DE PROMOCIÓN INTERCULTURAL TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA CAUCA".	MIRANDA CAUCA	\$1.481.589.874
FNTCE-487-2023	CONTRATO DE OBRA	CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ECOPARQUE EL VERGEL: UN ESPACIO ACCESIBLE INCLUYENTE Y SOSTENIBLE EN LA CIUDAD DE PEREIRA Y SU ÁREA METROPOLITANA.	PEREIRA	\$12.861.094.113
FNTCE-556-2023	CONTRATO DE INTERVENTORIA	"INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SST LEGAL SOCIAL Y FINANCIERA A LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ECOPARQUE EL VERGEL: UN ESPACIO ACCESIBLE INCLUYENTE Y SOSTENIBLE EN LA CIUDAD DE PEREIRA Y SU ÁREA METROPOLITANA."	PEREIRA	\$1.061.045.225
FNTCE-481-2023	CONTRATO DE OBRA	CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO EN EL PUERTO DEL DENOMINADO "MAR INTERIOR DE COLOMBIA" O REPRESA DARÍO ECHANDÍA DEL MUNICIPIO DE PRADO-TOLIMA.	PRADO, TOLIMA	\$2.305.755.790
FNTCE-502-2023	CONTRATO DE INTERVENTORIA	"INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SST LEGAL SOCIAL Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO EN EL PUERTO DEL DENOMINADO "MAR INTERIOR DE COLOMBIA" O REPRESA DARÍO ECHANDÍA DEL MUNICIPIO DE PRADO-TOLIMA	PRADO, TOLIMA	\$294.671.346
FNTC-291-2021(*)	CONTRATO DE OBRA	REALIZAR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE CONVENCIONES DE NORTE DE SANTANDER UBICADO EN EL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO.	VILLA DEL ROSARIO- NORTE DE SANTANDER	\$ 2.634.808.989
FNTC-363-2021(*)	CONTRATO DE INTERVENTORIA	REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL PATRIMONIAL Y	VILLA DEL ROSARIO-	\$ 420.285.082

Número Contrato	Tipo de contrato	Objeto	Municipio	Valor total
		FINANCIERA PARA “LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE CONVENCIONES DE NORTE DE SANTANDER UBICADO EN EL MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO”.	NORTE DE SANTANDER	
FNTC-613-2023 (*)	CONTRATO DE OBRA	FABRICACIÓN, SUMINISTRO, TRANSPORTE, INSTALACIÓN PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EMBARCADEROS FLUVIALES FLOTANTES.	81 MUNICIPIOS	\$46.791.032.288
FNTC-646-2023 (*)	CONTRATO DE INTERVENTORIA	INTERVENTORIA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SST LEGAL SOCIAL Y FINANCIERA PARA LA FABRICACIÓN SUMINISTRO TRANSPORTE INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EMBARCADEROS FLUVIALES FLOTANTES.	81 MUNICIPIOS	\$7.325.000.000

Los contratos marcados con asterisco (*) tienen fuente mixta, es decir, se financian con aportes tanto de recursos fiscales (Impuesto al Turismo) como de recursos parafiscales (Contribución al Turismo). Esta condición aplica a la composición de la fuente de financiación y no a la forma de ejecución contractual, la cual debe ser verificada de manera conjunta conforme a los documentos de soporte, avances de obra, entregables, adiciones y modificaciones.

Fuente: FONTUR - Elaboró: CGR

Línea de “Promoción y Mercadeo Turístico”.

Tabla 3 Muestra de Línea Estratégica de Fortalecimiento de la Promoción y el Mercadeo Turístico Nacional e Internacional

Cifras en pesos			
NÚMERO CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR TOTAL
FNTC-110-2022	CONVENIO DE COOPERACIÓN	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS JURÍDICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC-042-2022 “PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN FERIAS INTERNACIONALES SEGUNDO SEMESTRE 2022”.	\$ 6.742.497.446
OSCL-295-2024	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PRESTAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE ALOJAMIENTO ALIMENTACIÓN Y EXPERIENCIAS TURÍSTICAS EN LA REALIZACIÓN DEL VIAJE DE FAMILIARIZACIÓN EN DIBULLA GUAJIRA PARA AGENTES DE VIAJE EN EL MARCO DEL PROYECTO FNTC-160-2023.	\$ 3.324.536.071
FNTC-169-2024	CONVENIO DE COOPERACIÓN	1. OBJETO: AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS TECNOLÓGICOS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC-2024-029 “FERIAS Y EVENTOS INTERNACIONALES 2024”. 2. DURACIÓN: DOCE (12) MESES A PARTIR DE LA ACEPTACIÓN DE LA PRESENTE OFERTA MERCANTIL IRREVOCABLE.	\$ 30.468.228.859
FNTC-028-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PRESTAR EL SERVICIO DE ALQUILER DE ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA CUADRAGÉSIMA CUARTA (44ª) VERSIÓN DE LA VITRINA TURÍSTICA ANATO QUE TENDRÁ LUGAR EN CORFERIAS DE CONFORMIDAD CON LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL COMITÉ DIRECTIVO DEL PA FONTUR	\$ 2.354.422.140
FNTC-552-2023	CONVENIO DE COOPERACIÓN	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS TECNOLÓGICOS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC 211-2023 “VIAJES DE FAMILIARIZACIÓN PROCOLOMBIA 2023-2024”	\$ 2.004.900.000
FNTC-036-2024	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PRESTAR EL SERVICIO DE ALQUILER DE ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA CUADRAGÉSIMA TERCERA (43ª) VERSIÓN DE LA VITRINA TURÍSTICA ANATO QUE TENDRÁ LUGAR EN CORFERIAS DE CONFORMIDAD CON LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL COMITÉ DIRECTIVO DEL P.A. FONTUR”.	\$ 2.222.550.017
FNTC-041-2022	CONVENIO DE COOPERACIÓN	“AUNAR ESFUERZOS HUMANOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS JURÍDICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA	\$ 5.000.000.000

NÚMERO CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR TOTAL
		LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL COMITÉ DIRECTIVO DE FONTUR PARA LA PROMOCIÓN DE COLOMBIA COMO DESTINO TURÍSTICO A NIVEL INTERNACIONAL DURANTE EL AÑO 2022".	
FNTC-043-2023 (*)	CONVENIO DE COOPERACIÓN	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC-010-2023 "PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN FERIAS Y EVENTOS INTERNACIONALES 2023-2024"	\$ 22.066.463.239
FNTC-141-2023 (*)	CONVENIO DE COOPERACIÓN	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC-009-2023 TITULADO "CAMPAÑA PLAN DE MEDIOS COLOMBIA TURISMO INTERNACIONAL"	\$18.000.000.000
FNTC-393-2023 (*)	CONVENIO DE COOPERACIÓN	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS TECNOLÓGICOS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO FNTC 194-2023 ACCIONES DE PROMOCIÓN Y LANZAMIENTO DE LA NARRATIVA "COLOMBIA EL PAÍS DE LA BELLEZA"	\$13.000.000.000

Fuente: FONTUR Elaboró: CGR

Los contratos marcados con asterisco (*) tienen fuente mixta, es decir, se financian con aportes tanto de recursos fiscales como de recursos parafiscales. Esta condición aplica a la composición de la fuente de financiación y no a la forma de ejecución contractual, la cual debe ser verificada de manera conjunta conforme a los documentos de soporte, avances, entregables, adiciones y modificaciones.

1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

1.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Se realizó la evaluación del Control Interno a los riesgos identificados en relación con el recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025, a partir de la gestión fiscal realizada por la DIAN, el MHCP, el MinCIT y FONTUR en cumplimiento de su misión y funciones, en la revisión de los aspectos técnicos, contractuales, ambientales y financieros, donde se constató la efectividad de los controles aplicados para mitigar los riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación seleccionados respecto a la materia sujeto de revisión.

De acuerdo con la metodología establecida por la CGR en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, la calificación total del diseño y efectividad de los controles fue **Parcialmente adecuado** y la calificación final del control interno, fue de 2.106 puntos lo que la ubica en un rango de **"Ineficiente"**, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4 Resultados de la Evaluación de Control Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento		
I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	7	1,571428571
B. Evaluación del riesgo	5	2,2
C. Sistemas de información y comunicación	6	2,666666667
D. Procedimientos y actividades de control	6	1,666666667
E. Supervisión y monitoreo	5	2,2

Puntaje total por componentes				2	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,206	
				Parcialmente adecuado	
Riesgo combinado promedio				BAJO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	7,000	7,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	7,000	17,000	2,429	70%	1,700
Calificación total del diseño y efectividad				1,900	
				Parcialmente adecuado	
Calificación final del control interno				2,106	
				Ineficiente	

La calificación se fundamenta en las siguientes situaciones que afectan la evaluación del control fiscal interno:

- Inexistencia de mecanismos, comités o acuerdos técnicos interinstitucionales para intercambiar y conciliar información.
- Desarticulación funcional, regulatoria y operativa entre el MinCIT, la DIAN, FONTUR y el MHCP, reflejada en la falta de coordinación y colaboración interinstitucional para el adecuado recaudo y administración del impuesto al turismo. Esta situación genera un riesgo de ineficiencia y afectación de la gestión, al no existir articulación ni seguimiento conjunto entre las entidades responsables.
- Inexistencia de procesos de fiscalización, control tributario y de cobro por parte de la DIAN, a pesar de tener la facultad legal de administración, fiscalización y determinación del impuesto.
- Deficiencias en la planeación y ejecución de proyectos financiados con recursos del impuesto al turismo, donde se identificaron fallas en la estructuración técnica, ausencia de análisis, viabilidad ambiental, debilidades en la supervisión contractual y deficiente gestión de riesgos.

1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

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

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

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

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR emite concepto de **incumplimiento material adverso** respecto de la gestión fiscal adelantada por el MHCP, el MinCIT, FONTUR y la DIAN frente al recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación), de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025 en los aspectos relacionados con el manejo financiero, presupuestal, y contractual, así como la efectiva ejecución de los recursos a través de los programas dirigidos a fortalecer la promoción, competitividad, formación y calidad del sector turístico en Colombia, por cuando se materializaron los riesgos fiscales determinados por la CGR aunado a que las incidencias de los hallazgos están vinculadas al incumplimiento grave del marco normativo y de la gestión fiscal de las entidades responsables.

Estos hallazgos se consideran materiales y generalizados, pues comprometen de manera significativa la adecuada gestión del impuesto y el cumplimiento de su destinación específica.

En concordancia con lo señalado, para la emisión del concepto de evaluación se aplicaron los criterios de materialidad cualitativa definidos en la etapa de planeación, los cuales permitieron determinar la relevancia e impacto de los hallazgos frente al asunto auditado. En esta auditoría, se consideraron materiales los hechos relacionados con: (i) deficiencias en la programación del ingreso y del presupuesto de gastos; (ii) incumplimientos en el proceso de recaudo, declaración y transferencia del impuesto; (iii) ausencia de administración y fiscalización por parte de la DIAN; y (iv) fallas en la supervisión y seguimiento de proyectos financiados con el impuesto al turismo.

Conforme al Formato 06 AC – PT Materialidad, la concurrencia de dos o más hallazgos vinculados a estos factores, incluyendo tres con presunta incidencia fiscal, configura una afectación material y generalizada, razón por la cual la CGR emite un concepto de incumplimiento material adverso, al comprometerse significativamente la adecuada gestión del impuesto y el cumplimiento de su destinación específica.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó 6 hallazgos administrativos de los cuales 5 tienen presunta incidencia disciplinaria, y dos 2 incidencia fiscal por \$28.310.514.804 y 1 para Indagación Preliminar.

Tabla 5 Resumen relación hallazgos

NRO.	Código APA	HALLAZGOS	DISCIPLINARIA	IP	FISCAL	VALOR FISCALES	PM5
1	COH_8406_2025	Presentación Extemporánea de la	X		X	5.303.744.741	DIAN, FONTUR, MinCIT

⁵ Corresponde al sujeto de control que debe modificar su Plan de Mejoramiento Institucional con el fin de incluir acciones de mejorar respecto de cada hallazgo.

NRO.	Código APA	HALLAZGOS	DISCIPLINARIA	IP	FISCAL	VALOR FISCALES	PM5
		Declaración del Impuesto Nacional al Turismo.					
2	COH_7360_2025	Presupuesto de Ingresos de los recursos recaudados del impuesto al turismo.	X				MHCP
3	COH_6971_20205	Ejecución Presupuestal de Gastos y Rezago Presupuestal los recursos del impuesto al turismo.	X				MHCP
4	COH_6971_2025	Articulación de las entidades responsables del impuesto nacional del turismo.					DIAN, FONTUR, MINCIT, MHCP
5	COH_7363_2025	Planeación y Cumplimiento Normativo en el Proyecto Malecón Turístico de Prado	X	X			FONTUR
6	COH_7789_2025	Planeación y Gestión Contractual del Proyecto de Embarcaderos	X		X	\$23.006.770.063	FONTUR

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

Los sujetos de control vinculados a esta actuación deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,



RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO
 Contralor Delegado para el Sector Comercio
 y Desarrollo Regional

Aprobado: Comité de Evaluación Intersectorial nro. 7 del 24 de noviembre de 2025,
 Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal
 Olga Lucía Romero Santiago, Supervisora
 Elaboró: Equipo Auditor



TRD 816111-Informes de Auditoría

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA

2.1.1 Objetivo General

Evaluar la Gestión fiscal adelantada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PA. FONTUR, la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) y utilización de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Verificar el cumplimiento del marco normativo y la gestión fiscal derivada de las competencias asignadas a cada una de las entidades involucradas (MinCIT, FONTUR, DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público) en las actividades de recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos del impuesto al turismo, con corte al 30 de junio de 2025.
2. Evaluar la gestión, trazabilidad y eficiencia en la destinación y utilización de los recursos del impuesto al turismo, identificando si se orientaron conforme a los fines establecidos en la normatividad vigente y si su ejecución contribuyó al cumplimiento de los objetivos del sector.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

En la auditoría de cumplimiento intersectorial, se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes y criterios de evaluación:

Tabla 67 Criterios de Evaluación

Fuente	Criterio
Ley 225 de 1995 “Por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto”	Artículo 7o. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución. Ver el art. 4º, Ley 1393 de 2010
Ley 2010 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones	Artículo 128. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1101 de 2006 el cual quedará así: Artículo 4. Impuesto con destino al turismo como inversión social. Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior. El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico

Fuente	Criterio
	internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengan al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional. El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tickets o pasajes aéreos. El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo 4° de la Ley 1101 de 2006, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. La generación del impuesto será la compra del ticket.
Ley 1955 de 2019 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024	Artículo 36. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: Artículo 149. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales. En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento. Cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación. PARÁGRAFO 1. Además de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, las entidades estatales del orden nacional que administren contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico, podrán formar parte del Sistema de Cuenta Única Nacional. PARÁGRAFO 2. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá administrar excedentes de liquidez de entidades estatales de cualquier orden a través de depósitos en administración, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. PARÁGRAFO 3. Lo establecido en el inciso segundo de la presente disposición aplicará de manera especial para los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria - FRECH de que tratan los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999 y el artículo 88 de la Ley 1151 de 2017, así como para los recursos del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural - SVISR depositados por el Banco Agrario, de conformidad con lo establecido en el Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 y sus normas modificatorias.

Fuente	Criterio
Ley 2063 de 2020 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021	ARTÍCULO 53. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación solo podrán solicitar el giro de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando hayan recibido los bienes y/o servicios o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. En ningún caso las entidades podrán solicitar la transferencia de recursos a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto. Cuando las fiducias, los encargos fiduciarios, los patrimonios autónomos o los convenios o contratos interadministrativos utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar la unidad de caja, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación. PARÁGRAFO. Los saldos de recursos de portafolios administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional que no se encuentren comprometidos para atender gastos o pago de obligaciones, forman parte de la unidad de caja de la Nación y se podrán utilizar para cumplir las obligaciones para las cuales fueron creados. Sobre estas operaciones de Tesorería dicha Dirección llevará el registro contable correspondiente.
Ley 2195 de 2022 - por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.	Artículo 53. Adiciónese los siguientes incisos al Artículo <u>13</u> de la Ley <u>1150</u> de 2007, el cual quedara así: Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran 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. En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP 11- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este Artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la post contractual".
Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".	Artículo 307. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así: Artículo 21. El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1° y 8° de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley. FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije éste. La administración y operación del patrimonio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR. Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, <u>se presupuestarán como una transferencia</u> en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

Fuente	Criterio
	Artículo 337. El artículo 91 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 quedará de la siguiente manera: modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes. Artículo 319. REINTEGRO DE RECURSOS A LA UNIDAD DE CAJA DEL TESORO NACIONAL. En aplicación del artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el Tesoro Nacional podrá exigir el reintegro de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación cuando habiéndose efectuado su traslado a una entidad financiera, incluyendo patrimonios autónomos, no se hubieren comprometido en la adquisición de bienes o servicios por parte de la respectiva entidad estatal dentro de los dos (2) años siguiente a la fecha de su traslado, siempre que ello no genere el incumplimiento contractual de la entidad a la cual le fueron asignados dichos recursos. Los recursos reintegrados serán administrados por el Tesoro Nacional hasta que vuelvan a ser requeridos para gastos referentes al cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, por lo cual el reintegro no afectará las obligaciones ni la capacidad de pago que la entidad estatal o el patrimonio autónomo deba cumplir. El Tesoro Nacional no generará rendimientos financieros a favor de los recursos reintegrados, excepto cuando una disposición legal hubiere ordenado un tratamiento especial sobre los mismos. Los recursos así reintegrados al Tesoro Nacional formarán parte de la unidad de caja de la Nación y las entidades perderán el derecho a reclamarlos cuando hayan transcurrido tres (3) años contados a partir de cada reintegro y no se hayan utilizado para atender las obligaciones para las cuales fueron apropiados, siempre y cuando el ordenador del gasto correspondiente certifique que no existen obligaciones pendientes de pago con cargo a dichos recursos. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos reintegrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley y que sobrepasen el plazo indicado en este artículo perderán el derecho a su utilización el 31 de diciembre de 2024, siempre y cuando no existan obligaciones de pago pendientes.
Ley 2342 de 2023 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024	Artículo 20. Los órganos de que trata el artículo 30 de la presente ley podrán pactar el pago de anticipos y la recepción de bienes y servicios, únicamente cuando cuenten con Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de la vigencia, aprobado por el Confis. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación solo podrán solicitar el giro de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando hayan recibido los bienes y/o servicios o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. <u>En ningún caso las entidades podrán solicitar la transferencia de recursos a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, sin que se haya cumplido el objeto del gasto. Cuando las fiducias, los encargos fiduciarios, los patrimonios autónomos o los convenios o contratos interadministrativos utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar la unidad de caja, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.</u>

Fuente	Criterio
	<i>PARÁGRAFO. Los saldos de recursos de portafolios administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional que no se encuentren comprometidos para atender gastos o pago de obligaciones, forman parte de la unidad de caja de la Nación y se podrán utilizar para cumplir las obligaciones para las cuales fueron creados. Sobre estas operaciones de Tesorería dicha Dirección llevará el registro contable correspondiente.</i>
Decreto 624 de 1989: Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario	Artículo 641. extemporaneidad en la presentación. Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto o retención, según el caso. <i>Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto, anticipo o retención a cargo del contribuyente, responsable o agente retenedor.</i> <i>Cuando en la declaración tributaria no resulte impuesto a cargo, la sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, será equivalente al medio por ciento (0.5%) de los ingresos brutos percibidos por el declarante en el período objeto de declaración, sin exceder la cifra menor resultante de aplicar el cinco por ciento (5%) a dichos ingresos, o del doble del saldo a favor si lo hubiere, o de la suma de 2.500 uvt cuando no existiere saldo a favor. En caso de que no haya ingresos en el período, la sanción por cada mes o fracción de mes será del uno por ciento (1%) del patrimonio líquido del año inmediatamente anterior, sin exceder la cifra menor resultante de aplicar el diez por ciento (10%) al mismo, o del doble del saldo a favor si lo hubiere, o de la suma de 2.500 UVT cuando no existiere saldo a favor (Ajuste de cifras en términos de UVT por el artículo 51 de la Ley 1111 de 2006 (A partir del año gravable 2007)) (<i>Inciso modificado por el Art. 53 de la Ley 49 de 1990</i>)</i> Artículo 684. facultades de fiscalización e investigación. <i>La Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales.</i> <i>Para tal efecto podrá:</i> <i>a) Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario;</i> <i>b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados;</i> <i>c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios;</i> <i>d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;</i> <i>e) Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente o obligados a llevar contabilidad;</i> <i>f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.</i> <i>g) Sin perjuicio de las facultades de supervisión de las entidades de vigilancia y control de los contribuyentes obligados a llevar contabilidad; para fines fiscales, la DIAN cuenta con plenas facultades de revisión y verificación de los Estados Financieros, sus elementos, sus sistemas de reconocimiento y medición, y sus soportes, los cuales han servido como base para la determinación de los tributos.</i> <i>(Literal g, adicionado por el Art. 130 de la Ley 1819 de 2016)</i>

Fuente	Criterio
	<i>PARÁGRAFO. En desarrollo de las facultades de fiscalización, la Administración Tributaria podrá solicitar la transmisión electrónica de la contabilidad, de los estados financieros y demás documentos e informes, de conformidad con las especificaciones técnicas, informáticas y de seguridad de la información que establezca el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</i> <i>(PARÁGRAFO, adicionado por el Art. 275 de la Ley 1819 de 2016)</i> <i>Los datos electrónicos suministrados constituirán prueba en desarrollo de las acciones de investigación, determinación y discusión en los procesos de investigación y control de las obligaciones sustanciales y formales"</i> Artículo 684-1. otras normas de procedimiento aplicables en las investigaciones tributarias. <i>En las investigaciones y prácticas de pruebas dentro de los procesos de determinación, aplicación de sanciones, discusión, cobro, devoluciones y compensaciones, se podrán utilizar los instrumentos consagrados por las normas del Código de Procedimiento Penal y del Código Nacional de Policía, en lo que no sean contrarias a las disposiciones de este estatuto</i> Artículo 688. competencia para la actuación fiscalizadora. <i>Corresponde al Jefe de la unidad de fiscalización, proferir los requerimientos especiales, los pliegos y traslados de cargos o actas, los emplazamientos para corregir y para declarar y demás actos de trámite en los procesos de determinación de impuestos, anticipos y retenciones, y todos los demás actos previos a la aplicación de sanciones con respecto a las obligaciones de informar, declarar y determinar correctamente los impuestos, anticipos y retenciones.</i> <i>Corresponde a los funcionarios de esta unidad, previa autorización o comisión del Jefe de Fiscalización, adelantar las visitas, investigaciones, verificaciones, cruces, requerimientos ordinarios y en general, las actuaciones preparatorias a los actos de competencia del jefe de dicha unidad.</i>
Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"	<i>Artículo 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (L. 225/95, art. 7)."</i> <i>Artículo 47. Corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (L. 38/89, art. 27; L. 179/94, art. 20).</i> <i>Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el plan financiero. Este plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (L. 38/89, art. 29).</i> <i>Artículo 73. La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.</i> <i>En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.</i>

Fuente	Criterio
	El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución. Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macro-económicas así lo exijan. Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito. El gobierno reglamentará la materia (L. 38/89, art. 55; L. 179/94, art. 32; Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).
Decreto 1166 de 2020 "Por el cual se sustituye la Sección 10, se deroga la Sección 11 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019" (Impuesto al Turismo)".	Artículo 2.2.4.2.10.7. Administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN estará a cargo de la administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. En uso de sus facultades, podrá verificar la información reportada, requerir, liquidar oficialmente y determinar la deuda, cuando las empresas de transporte aéreo de pasajeros no cumplan con el deber de cobro y transferencia oportuna del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social PARÁGRAFO. La administración del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social incluye su fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Artículo 2.2.4.2.10.9. Destinación de los recursos recaudados por concepto de impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social serán destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 68 de la Ley 1955 de 2019, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.
Resolución 180 de 21 de junio de 2023 CGN	Por la cual se incorpora la Norma de gastos de transferencias y subvenciones en las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno
Circular Externa 14 de 2020	Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social
Circular Conjunta 25 de mayo de 2018	Aspectos normativos y de procedimiento sobre el recaudo del impuesto al turismo.
Informe Técnico pagos con valor liquidado Dirección General de crédito público y tesoro nacional - subdirección de operaciones	La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional explicó al CONFIS el procedimiento denominado Orden de Pago con Valor Liquidado Cero que han venido aplicando las Entidades Ejecutoras del Presupuesto General de la Nación desde el año 2016 sobre las

Fuente	Criterio
	apropiaciones presupuestales destinadas a ser giradas a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos. Los miembros del CONFIS concluyeron que este procedimiento de manejo de liquidez optimiza el uso de los recursos de la Nación, pues permite la administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación, al tiempo que respeta los compromisos presupuestales incluidos en las leyes anuales correspondientes, los contratos que celebran las entidades ejecutoras para la realización de sus proyectos y los compromisos adquiridos con los beneficiarios finales de dichos pagos, razón por la cual se recomendó aprobar la realización de los pagos con valor líquido cero pendientes para la vigencia 2019 por un valor de \$353.577.316.289,00 pesos. Más aún, profundizando en esta línea, y con el propósito de lograr mayores eficiencias en la administración de la liquidez, los miembros del CONFIS instaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se expida la reglamentación del artículo 36 - Administración eficiente de recursos públicos - de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 "por la cual se expide El Plan Nacional De Desarrollo 2018- 2022", en particular en lo relativo a (i) la administración por parte de la DGCPTN de excedentes de liquidez de entidades estatales a través de depósitos en administración, y (ii) los reintegros de los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones de pago del Presupuesto General de la Nación.
Circular Externa 06 de 2018	Recordatorio de dar cumplimiento a la circular 21 de 30 de agosto de 2013 reintegro artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 y decreto 2712 de 2014.
Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013 , suscrito entre la nación ministerio de comercio, industria y turismo y fiduciaria colombiana de COMERCIO EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX	CAPITULO II - OBJETO Y FINALIDAD DEL CONTRATO Artículo Cuarto. Objeto y finalidad del contrato. Artículo Quinto. Patrimonio autónomo Artículo Sexto. Recursos del Patrimonio Autónomo 6.2 FISCALES QUE PERTENECEN AL FONTUR. - Los recursos fiscales asignados por el Gobierno Nacional al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para infraestructura turística, la promoción y la competitividad turística, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012. Impuesto Nacional al Turismo, creado por el artículo 4º de la Ley 1101 de 2006. CAPITULO III - PARTES DEL CONTRATO Artículo Décimo. Obligaciones de la Fiduciaria 10.9 Personal. 10.10 Contratación 10.11 Programas de Competitividad, Promoción y Mercadeo. 10.15 Políticas y Manuales. CAPITULO XI-REGIMEN DE CONTRATACION DEL PATRIMONIO AUTONOMO Artículo Vigésimo tercero. De conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 40 de la Ley 1450 de 2011 los procesos de contratación que lleve a cabo la Fiduciaria en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Turismo - FONTUR se adelantarán de conformidad con el derecho privado. Sin perjuicio de lo anterior será obligación de la Fiduciaria observar el Manual de Contratación del Fondo Nacional del Turismo y el Manual de contratación y procedimiento para la administración y venta de bienes, en todos los procesos de contratación que adelante.
Contrato de Fiducia Mercantil No. CTO-413-2023 (el fideicomitente) / no. 066-2023(la fiduciaria) suscrito entre la nación - ministerio de comercio, industria y turismo y fiduciaria colombiana de comercio exterior s.a. - fiducoldex)	Artículo II. Objeto y finalidad del Contrato Artículo IV. Patrimonio Autónomo, b. Recursos fiscales FONTUR, 1. Los recursos originados en el impuesto con destino al turismo como inversión social, creado por el artículo 4º de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019, cuya destinación está prevista en el artículo 6º de la misma ley. Los recursos que se asignen en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, la promoción y la competitividad turística, según lo dispuesto

Fuente	Criterio
	en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023. Artículo VI. Derechos y Obligaciones de las Partes, Sección VI.5 Programas de Competitividad, Promoción, Mercadeo e Infraestructura Turística. LA FIDUCIARIA como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo a través de la Unidad Gestión para FONTUR, de acuerdo con las políticas, los lineamientos y aprobaciones impartidas por los órganos competentes deberá: a. Brindar asistencia técnica a los proponentes de proyectos de la competitividad, infraestructura y la promoción turística, con el propósito que los mismos puedan ser presentados para aprobación ante el Comité Directivo. Sin que se entienda que FONTUR cuenta con iniciativa para la proposición de proyectos. b. Orientar y acompañar técnica, jurídica y financieramente la estructuración de proyectos de competitividad, infraestructura y de promoción turística, de conformidad con la política y Manuales definidos para el FONTUR, con el propósito que los mismos puedan ser presentados para aprobación ante el Comité Directivo. Sección VI.6 Régimen de Contratación Derivada. En su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo con cargo a los recursos administrados en el FONTUR, LA FIDUCIARIA deberá celebrar y administrar con personas naturales o jurídicas, mecanismos de inversión, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, los convenios, contratos o cualquier otra clase de negocio jurídico, así como, sus modificaciones, adiciones, prórrogas y liquidaciones, conforme a lo establecido en el Manual de Contratación adoptado para tal fin. La administración de la Contratación Derivada del FONTUR involucra las siguientes actividades: a. Estructurar y adelantar los procesos de selección necesarios para la celebración de los contratos, convenios o cualquier otra clase de negocio jurídico con cargo a los recursos del FONTUR. b. Suscribir los contratos, convenios o cualquier otra clase de negocio jurídico, debidamente aprobado de conformidad con lo establecido en el Manual de Contratación. c. Hacer seguimiento y control al desarrollo y ejecución de los contratos, convenios o cualquier otra clase de negocio jurídico y exigir su cumplimiento. d. Gestionar con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo los pagos en favor de los contratistas del FONTUR. e. Adelantar la gestión documental relacionada con los contratos, convenios o cualquier otro negocio jurídico, de acuerdo con lo establecido en la ley y en el presente Contrato. f. Hacer efectivas oportunamente y cuando haya lugar, las garantías que amparan los contratos, convenios o cualquier otro negocio jurídico celebrado por el FONTUR, de conformidad con lo establecido en los Manuales Contratación y Supervisión de FONTUR. g. En caso de incumplimiento contractual de los contratistas del FONTUR, definir las acciones judiciales y extrajudiciales a tomar y ejecutarlas. h. Gestionar y suscribir las actas de liquidación de los contratos, convenios o cualquier otro negocio jurídico celebrado por el FONTUR de conformidad con lo establecido en el Manual Contratación. La Supervisión o Interventoría de la Contratación Derivada podrá ser ejercida de manera directa o a través de terceros contratados por LA FIDUCIARIA como vocera y administradora del FONTUR para tal efecto de acuerdo con lo establecido en el Manual de FONTUR correspondiente. Sección VI.8 Pagos y LA FIDUCIARIA como vocera del Patrimonio Autónomo efectuará los pagos en los términos condiciones pactados en los respectivos convenios, contratos o cualquier otra clase de negocio jurídico en los que actúe el Patrimonio Autónomo, los pagos relacionados con la evaluación de proyectos y así como todos los compromisos y obligaciones legales, contractuales o de cualquier origen

Fuente	Criterio
	que estuvieran a cargo del FONTUR, siguiendo para dichos efectos el procedimiento descrito en el Manual Operativo y aplicando los descuentos y retenciones a que hubiere lugar. Estará a cargo de LA FIDUCIARIA como vocera del Patrimonio Autónomo realizar los descuentos tributarios que de acuerdo con la naturaleza de cada pago procedan de conformidad con las disposiciones legales aplicables Sección VII.1 Constitución de la Unidad de Gestión del FONTUR Sección VII.2 Estructura y Equipo Humano de la Unidad de Gestión del FONTUR Artículo X. Manuales. Sección X.1 Adopción y modificación de Manuales.
Manual de Contratación P.A FONTUR	Manuales de Contratación vigentes JUN 2021, NOV 2022, JUN 2023, NOV 2023
Manual de Políticas Contables P.A FONTUR	Manual de Políticas Contables para la elaboración y presentación de estados financieros - MINCIT
Manual de Presupuesto P.A FONTUR	Manual de Presupuesto: DIC 2022
Manual de Supervisión P.A FONTUR	Manual de Supervisión: ABR 2017.
Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA – FONTUR	"Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA – FONTUR vigentes ABR 2020, ABR 2023, JUN 2023, AGO 2023, SEP 2023.
Normas Técnicas	
Ley 400 de 1997. "Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes".	Artículos 1 al 38, 45 al 56.
Reglamento NSR-10, se expidió por medio del Decreto 926 del 19 de marzo de 2010 y sus modificaciones.	Artículos 1 al 4
Normas Técnicas Colombianas (NTC)	NTC 1500 para cemento, la NTC 318 para diseño sismo resistente, la NTC 2050 para instalaciones eléctricas, y la NTC 4595 para ventilación y climatización, NTC-ISA 14001 Establece los requisitos para un sistema de gestión ambiental en organizaciones, incluyendo las constructoras, NTC 2050 Regula las instalaciones eléctricas en edificaciones, asegurando la seguridad y eficiencia de los sistemas.
Resolución 1376 de 2014 del Ministerio de Transporte, por la cual se actualizan las especificaciones generales de construcción para carreteras.	Artículos 1 y 2
Resolución 04401 de 2017, por la cual se adopta la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella	Artículos 1 y 3
Resolución 40117 de 2024 reemplazando la versión anterior (Resolución 90708 de 2013). RETIE (Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas)	Normatividad en materia de los requisitos mínimos para la seguridad de las instalaciones eléctricas
Resolución 40150 del 03 de mayo de 2024. RETILAP (Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público)	Normatividad en materia de los criterios para la iluminación y alumbrado público, incluyendo la calidad de la luz y el uso eficiente de la energía.
Normas ambientales	
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 57. Del Estudio de Impacto Ambiental. (Modificado por el art. 93 del Decreto 1122 de 1999); (Modificado por el art. 52 del Decreto 266 de 2000); (Modificado por el art. 223 de la Ley 1450 de 2011); (Modificado por el art. 178 de la Ley 1753 de 2015).
Decreto 1076 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible."	Aplica toda la normatividad. Normatividad en materia ambiental y sanitaria (expedición de licencias y permisos ambientales).

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría de cumplimiento realizada, la CGR emite concepto de incumplimiento material adverso respecto de la gestión fiscal del recaudo y administración del impuesto al turismo, al verificarse deficiencias materiales y generalizadas en el manejo financiero, presupuestal y contractual, así como la ausencia de acciones efectivas de fiscalización tributaria y debilidades en la coordinación interinstitucional entre el MHCP, el MinCIT, la DIAN y FONTUR situaciones que afectan la oportunidad, eficiencia y trazabilidad en la administración del impuesto y comprometen el cumplimiento de su destinación específica.

Los hallazgos identificados evidencian fallas materiales y generalizadas, relacionadas con la presentación extemporánea de declaraciones, inconsistencias presupuestales, rezagos en la ejecución del gasto.

Por su parte, los proyectos financiados con recursos del impuesto muestran debilidades en la planeación, gestión contractual y cumplimiento normativo, especialmente en el *Proyecto Malecón Turístico de Prado* y en el *Proyecto de Embarcaderos Fluviales*, en donde se determinó daño fiscal lo que afecta los fines económicos y sociales para los cuales se destinaron los recursos.

La existencia de tres hallazgos con incidencia fiscal por \$28.310.514.804 evidencia la necesidad de fortalecer los sistemas de control interno, la gestión presupuestal y la supervisión contractual en las entidades responsables del manejo del impuesto.

Los resultados de esta auditoría de cumplimiento evidencian que las deficiencias identificadas en los procesos de gestión fiscal, articulación institucional y control inciden en la adecuada administración del impuesto al turismo y en el cumplimiento de los fines asociados a la competitividad, promoción y desarrollo turístico, demostrando que la gestión desarrollada por las entidades responsables no se ajustó a las obligaciones establecidas en la normatividad aplicable.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Verificar el cumplimiento del marco normativo y la gestión fiscal derivada de las competencias asignadas a cada una de las entidades involucradas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PA. FONTUR, DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en las actividades de recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos del impuesto al turismo, con corte al 30 de junio de 2025.

Como resultado de la auditoría realizada se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo nro. 1 COH_8406_2025 Gestión de Fiscalización a las declaraciones del Impuesto Nacional al Turismo (F, D)

Decreto Ley 624 de 1989 Modificado por el Decreto Nacional y las Leyes Reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales: Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales.

Artículo 641. extemporaneidad en la presentación. Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto o retención, según el caso.

Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto, anticipo o retención a cargo del contribuyente, responsable o agente retenedor. (...)

Artículo 684. facultades de fiscalización e investigación.

La Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales.

Para tal efecto podrá:

- a) Verificar la exactitud de las declaraciones u otros informes, cuando lo considere necesario;*
- b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados;*
- c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios;*
- d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;*
- e) Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros, legalmente o obligados a llevar contabilidad;*
- f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.*
- g) Sin perjuicio de las facultades de supervisión de las entidades de vigilancia y control de los contribuyentes obligados a llevar contabilidad; para fines fiscales, la DIAN cuenta con plenas facultades de revisión y verificación de los Estados Financieros, sus elementos, sus sistemas de reconocimiento y medición, y sus soportes, los cuales han servido como base para la determinación de los tributos.*

(Literal g, adicionado por el Art. 130 de la Ley 1819 de 2016)

PARÁGRAFO. En desarrollo de las facultades de fiscalización, la Administración Tributaria podrá solicitar la transmisión electrónica de la contabilidad, de los estados financieros y demás documentos e informes, de conformidad con las especificaciones técnicas, informáticas y de seguridad de la información que establezca el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

PARÁGRAFO, adicionado por el Art. 275 de la Ley 1819 de 2016)

Los datos electrónicos suministrados constituirán prueba en desarrollo de las acciones de investigación, determinación y discusión en los procesos de investigación y control de las obligaciones sustanciales y formales".

Artículo 714. término general de firmeza de las declaraciones tributarias. *La declaración tributaria quedará en firme sí, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.*

La declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor del contribuyente o responsable quedará en firme sí, tres (3) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando se impute el saldo a favor en las declaraciones tributarias de los periodos fiscales siguientes, el término de firmeza de la declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor será el señalado en el inciso 1 de este artículo.

También quedará en firme la declaración tributaria si, vencido el término para practicar la liquidación de revisión, esta no se notificó.

La declaración tributaria en la que se liquide pérdida fiscal quedará en firme en el mismo término que el contribuyente tiene para compensarla, de acuerdo con las reglas de este Estatuto.

(Inciso derogado por el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 y el artículo [160](#) de la Ley 2010 de 2019)

El término de firmeza de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los contribuyentes sujetos al Régimen de Precios de Transferencia será de seis (6) años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar. Si la declaración se presentó en forma extemporánea, el anterior término se contará a partir de la fecha de presentación de la misma"

([Modificado por el Art. 277 de la Ley 1819 de 2016](#))

Decreto 4048 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales."

“Artículo 1º. COMPETENCIA. (Modificado por el art. 1, Decreto 1292 de 2015). (Modificado por el art. 1, Decreto 1321 de 2011). A la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le competen las siguientes funciones:

La administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.

Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.

La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior, comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras. La dirección y administración de la gestión aduanera comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su administración, control y disposición.”

Decreto 1166 de 2020 "Por el cual se sustituye la Sección [10](#), se deroga la Sección [11](#) del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019"

“Artículo 2.2.4.2.10.1. Objeto. La presente Sección tiene por objeto reglamentar el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019.

Artículo 2.2.4.2.10.2. Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. El impuesto nacional con destino al turismo como inversión social se causa por la compra de tickets aéreos de pasajeros en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior.

El impuesto nacional con destino al turismo como inversión social será cobrado en el momento en que el pasajero compre el ticket aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior, y tendrá un valor de quince dólares de los Estados Unidos de América (USD\$15), o su equivalente en pesos colombianos, el cual será determinado conforme con la tasa representativa del mercado (TRM) vigente al momento de la compra del ticket aéreo. Las empresas que presten de

manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros tendrán la obligación de informar el valor de este impuesto al momento de la venta del tiquete.

Parágrafo. Las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros incluirán el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social en el valor del tiquete.

Artículo 2.2.4.2.10.3. *Responsables del cobro del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Actuarán como responsables del cobro del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros, al momento de la venta del tiquete aéreo. En consecuencia, serán responsables de la declaración y transferencia de los recursos recaudados a título del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, a la cuenta que para estos efectos disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sea autorizada por el Tesoro Nacional. El valor del recaudo será apropiado y hará parte del Presupuesto General de la Nación.*

Artículo 2.2.4.2.10.4. *Forma y periodicidad de las declaraciones del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros deberán presentar las declaraciones del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social en el formulario que indique el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y efectuar la respectiva transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre. Los trimestres serán:*

- 1. Primer trimestre: enero a marzo*
- 2. Segundo trimestre: abril a junio*
- 3. Tercer trimestre: julio a septiembre*
- 4. Cuarto trimestre: octubre a diciembre*

PARÁGRAFO 1. *El responsable del cobro deberá remitir al administrador del Fondo Nacional de Turismo copia de la declaración mencionada, así como de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos a la cuenta que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que, en todo caso, serán apropiados y formarán parte del Presupuesto General de la Nación. La Entidad Administradora del Fondo Nacional de Turismo podrá solicitar información adicional, cuando lo considere necesario.*

PARÁGRAFO 2. *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto.*

PARÁGRAFO 3. *La presentación de la declaración en forma extemporánea o con errores, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario.*

Artículo 2.2.4.2.10.7. *Administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN*

estará a cargo de la administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. En uso de sus facultades, podrá verificar la información reportada, requerir, liquidar oficialmente y determinar la deuda, cuando las empresas de transporte aéreo de pasajeros no cumplan con el deber de cobro y transferencia oportuna del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. “

Artículo 2.2.4.2.10.8. *Disposiciones aplicables. En todos los aspectos no regulados en el presente decreto y relacionados con la gestión del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, se aplicará las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional.*

Circular externa N°014 de 2020

“2. DECLARACIÓN Y TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS

Las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros incluirán el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social en el valor del ticket y serán responsables por su efectiva declaración y transferencia, así

2.1. El Impuesto Nacional con Destino al Turismo tendrá un valor de quince dólares estadounidenses (USD\$15) o su equivalente en pesos colombianos.

2.2. Las empresas que presten el servicio de transporte aéreo regular de tráfico internacional de pasajeros tendrán la obligación de informar al cliente el valor de este impuesto al momento de la venta del ticket.

2.3. La liquidación deberá efectuarse con la Tasa Representativa del Mercado publicada en la página de la Superintendencia Financiera.

2.4. Las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros deben presentar ante el administrador del Fondo Nacional de Turismo las declaraciones del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social y efectuar la transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, por el sistema SEBRA —CUD, a la siguiente cuenta del Banco de la República y en los siguientes términos: (...)

2.5. Informar con al menos un día de anticipación el valor, número de cuenta y fecha en la cual realizarán el traslado de recursos a la Nación correspondiente al impuesto al turismo al Grupo de Caja de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, a los siguientes correos electrónicos (...). (subrayado fuera del texto original).

Se evidenció un incumplimiento reiterado en la fecha de presentación de las declaraciones del Impuesto Nacional con Destino al Turismo por parte de las aerolíneas responsables de su recaudo. Del total de 614 declaraciones con reporte de información, del periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 al I trimestre 2025, se presentaron de forma extemporánea 245, lo que equivale al 40% de las declaraciones.

En el primer trimestre de 2025, por ejemplo, de las 38 aerolíneas que realizaron su presentación, 11 que corresponde al 29%, lo hicieron fuera del plazo establecido, lo que confirma la persistencia del incumplimiento observado desde el primer trimestre de 2021.

Como resultado de la revisión realizada por la CGR, al total de las declaraciones presentadas en el periodo 2021 – 30 de junio de 2025, se evidenció la presentación extemporánea de las declaraciones del impuesto, respecto de las cuales no se adelantó ninguna actuación de fiscalización y por ende, no se liquidó ni gestionó la sanción por extemporaneidad.

A la fecha, las declaraciones correspondientes al periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 y el II trimestre de 2022, cumplieron el término general de firmeza previsto en el artículo 714 del Estatuto Tributario, lo que impide iniciar actuaciones administrativas por parte de la DIAN, para su determinación oficial. De acuerdo con los cálculos efectuados por la CGR, el valor de las sanciones no liquidadas asciende a \$5.303.744.741, monto que se constituye como daño fiscal al haberse perdido la oportunidad de recaudo y cobro de dicho concepto. En el anexo nro.1, se discrimina la información que sirve de base para el cálculo del daño fiscal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020 y la Circular Externa No. 014 de 2020 del MinCIT, las aerolíneas deben presentar la declaración del impuesto y realizar la respectiva transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre.

Desde su creación, artículo 4° de la Ley 1101 de 2006, el Impuesto al Turismo fue concebido como un impuesto del orden nacional y puesto que, ni en la norma de origen, ni en disposiciones posteriores, se atribuyó la responsabilidad de su administración y fiscalización a otra entidad del Estado, esta competencia le correspondía a la DIAN en los términos del artículo 1° del Decreto 4048 de 2008. Con la posterior expedición del Decreto 1166 de 2020 se definió de manera expresa e inequívoca que dicha función corresponde a la DIAN.

Así las cosas, la fiscalización, imposición de sanciones (extemporaneidad, omisión, error, inexactitud o por no declarar) y el proceso de cobro (persuasivo y coactivo), son aspectos de su competencia.

El artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020 establece que, las empresas que prestan el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros deben presentar las declaraciones del impuesto en el formulario definido por el MinCIT y efectuar la respectiva transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al trimestre correspondiente, conforme a la siguiente periodicidad:

1. Primer trimestre: enero a marzo
2. Segundo trimestre: abril a junio
3. Tercer trimestre: julio a septiembre
4. Cuarto trimestre: octubre a diciembre

El parágrafo 1° dispone que el responsable del cobro debe remitir al administrador del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) copia de la declaración y del comprobante de la transferencia de los recursos. A su vez, el parágrafo 3° establece que la presentación extemporánea o con errores dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario.

En desarrollo de estas disposiciones, la Circular Externa No. 014 de 2020 instruyó que las aerolíneas deben remitir por correo electrónico a FONTUR, la declaración del impuesto acompañada de:

- Carta remisoría de la información.
- Formato original de declaración diligenciado con los datos del trimestre.
- Relación diaria de tiquetes vendidos indicando la Tasa Representativa del Mercado (TRM) aplicada y la liquidación del impuesto.
- Copia del comprobante de la transferencia a la cuenta del Banco de la República, conforme a las instrucciones del Ministerio de Hacienda.

El procedimiento de presentación y recepción establecido es mediante el envío de correos electrónicos con archivos adjuntos. En la práctica, la fecha de presentación equivale a la fecha de envío o recepción del correo electrónico, mediante el cual la aerolínea remite la documentación a FONTUR.

Para verificar el cumplimiento de los plazos, la CGR comparó la fecha efectiva de presentación con la fecha máxima permitida por la norma. En los casos de extemporaneidad, se calculó el número de meses o fracciones de mes de retraso y la correspondiente sanción, conforme al artículo 641 del Estatuto Tributario, que establece un 5 % del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, sin exceder el 100 % del valor del impuesto.

De igual forma, se verificó el estado jurídico de las declaraciones con base en el artículo 714 del Estatuto Tributario, el cual dispone que las declaraciones quedan en firme transcurridos tres (3) años desde su presentación o desde el vencimiento del plazo para declarar, cuando no se ha notificado requerimiento especial por parte de la DIAN y con ello se procedió a determinar el valor de las sanciones dejadas de liquidar y cobrar.

La CGR, mediante la aplicación de diferentes pruebas de auditoría, determinó que la DIAN no ha ejercido las funciones de fiscalización que le fueron expresamente asignadas y esta omisión configura una indebida gestión fiscal, en tanto la entidad responsable no ejerció las funciones de administración, control y determinación tributaria previstas en el Decreto 1166 de 2020 y en los artículos 684 y 688 del Estatuto Tributario.

Es importante indicar que, la extemporaneidad por sí misma no configura daño fiscal, sino la falta de gestión de la DIAN de ejercer sus facultades de administración, fiscalización, determinación y cobro para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aplicar las sanciones correspondientes, en el término definido para ello.

Como consecuencia de esta falta de acción, las declaraciones quedaron en firme sin el cumplimiento de los requisitos tributarios, formales y sustanciales, lo que conllevó a que

no se liquidara, ni cobraran las sanciones aplicables, cuyo valor asciende a \$5.303.744.741. Este monto se determina como daño fiscal, al existir relación clara y directa entre la falta de gestión de fiscalización por parte de la DIAN y la pérdida de oportunidad de recaudo de dichas sanciones.

Análisis de la Respuesta:

En consideración a que la normatividad vigente distribuye las competencias de administración del impuesto al turismo entre el MinCIT, DIAN y Fontur, mediante comunicación nro. 2025EE0227892 del 24 de octubre de 2025, la CGR comunicó la observación relacionada con la gestión de fiscalización a las declaraciones del impuesto al turismo, a estos sujetos de control en el marco de las diferentes competencias asignadas.

A continuación, se relaciona la respuesta de cada una de ellas junto con el análisis realizado, y al final la conclusión a la que llega la CGR:

U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por la DIAN mediante oficio 2025ER0258002 del 04 de noviembre de 2025:

“En atención a la comunicación de observaciones del asunto, de manera atenta se remiten las respuestas proferidas por las dependencias de nuestra entidad involucradas en el tema, así:

- *La Dirección de Gestión de Fiscalización, a través de la Subdirección de Fiscalización Tributaria, manifiesta lo siguiente:*

El día 27 de octubre de 2025 se tuvo conocimiento vía correo electrónico de su comunicación de observaciones en el marco de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial al Recaudo, Administración (Cobro, Fiscalización y Liquidación) de los recursos provenientes del Impuesto Nacional con Destino al Turismo como Inversión Social (en adelante el “Impuesto al Turismo”), a la cual se da respuesta en lo que corresponde al área de Fiscalización Tributaria de la U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (en adelante “DIAN”), de conformidad con las funciones establecidas en los artículos 28 y 29 del Decreto 1742 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la DIAN.

De la normatividad citada en el escrito del asunto, se resalta aquella en la que se le asignan funciones que le son propias a la DIAN para atender lo pertinente, entre otros, al Impuesto al Turismo, en lo relacionado con el proceso de fiscalización tributaria, en particular lo dispuesto por el artículo 2.2.4.2.10.7. del Decreto 1074 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, (...) respecto de lo que se reitera lo expresado en oficio virtual No. 100202211-2284 de fecha 24 de septiembre de 2025 conforme al cual el concepto de administración en este contexto corresponde a “(...) su fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias”.

Es de precisar que este oficio que es objeto de la presente respuesta está estrechamente relacionado con lo planteado en su oficio No. 2025EE0227831 de fecha 24 de octubre de 2025 con diferencia del tipo de incidencia y en cuanto se trata de acciones de fiscalización no realizadas para determinar presuntas sanciones de extemporaneidad frente a declaraciones que estiman presentadas por fuera de los términos de vencimiento regulados por el Decreto 1166 de 2020 y respecto de las cuales afirman que los términos de firmeza de que trata el artículo 714 del Estatuto Tributario (en adelante “E.T.”), han quedado en firme.

Así las cosas, se retoma lo planteado en respuesta al oficio 2025EE0227831 de fecha 24 de octubre de 2025, como se detallará a continuación.

Previo a ello, se destacan los siguientes asuntos del oficio 2025EE0227892 objeto de esta respuesta:

- “El procedimiento de presentación y recepción es manual, basado en el envío de correos electrónicos con archivos adjuntos, sin mecanismos automáticos de validación que permitan verificar la consistencia, integridad y oportunidad de la información. En la práctica, la fecha de presentación equivale a la fecha de envío o recepción del correo electrónico, mediante el cual la aerolínea remite la documentación a FONTUR, lo que limita la trazabilidad y dificulta el control”.*
- “Para verificar el cumplimiento de los plazos, la CGR comparó la fecha efectiva de presentación con la fecha máxima permitida por la norma (...)”.*
- La firmeza de las declaraciones se determina con fundamento en el artículo 714 del E.T.*
- No se han ejercido funciones de fiscalización en relación con las sanciones que presuntamente han incurrido los responsables del Impuesto al Turismo.*

De lo anterior sea lo primero referirnos a la respuesta brindada a su oficio No. 2025EE0190690 de fecha 11 de septiembre de 2025: “Comunicación Observación “COH_6858_2025-2-AU-CU - Obligaciones asignadas DIAN por el Decreto 1166 de 2020” - Auditoría de cumplimiento intersectorial al Recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025” en la que con relación al desarrollo de acciones de fiscalización se informó que por disposición de la Ley 223 de 1995, y dentro del ámbito de la capacidad decisoria, dispositiva y ordenadora de la gestión de la Administración, dichas acciones tienen origen en el Plan Anual de Choque contra la Evasión y el Contrabando, que determina por cada período la orientación de fiscalización tributaria acorde con los objetivos y criterios según los cuales las acciones se destinan de manera puntual al contenido de dicho Plan, y que a la fecha no se encuentran orientaciones hacia la fiscalización del Impuesto al Turismo, dirigidas a la revisión de la oportunidad de la presentación de las declaraciones o más específicamente a “la presentación extemporánea de información”.

Es de advertir que, a partir de los hallazgos realizados y planteados por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - CGR al MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (en adelante “MinCIT”), en el Plan de mejoramiento de auditoría 2023 realizada a éste último, el 21 de noviembre de 2023 se instalaron mesas de trabajo conjuntas DIAN–MinCIT, las cuales se enfocaron en una primera instancia en conocer la

forma en que se tenía estructurada la información y los formularios de declaración y pago de conformidad con lo dispuesto con las normas que regulan la materia.

Ahora bien, en desarrollo de las mesas fueron compartidos reportes de información por el MinCIT para ser analizados teniendo en cuenta las recomendaciones efectuadas por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en virtud de los hallazgos realizados al Ministerio, en relación con la contabilización de los ingresos y la falta de mecanismos de fiscalización. De los análisis realizados, y tal como consta en las ayudas de memoria de esas mesas de trabajo, se pudo establecer la necesidad de implementar mecanismos de intercambio de información, la estructuración y ajuste de la misma; diseño de un formulario de declaración con características propias de este tipo de documento acorde con las disposiciones de la normatividad tributaria, igualmente la elaboración de un formato de recibo de pago, debiendo corresponder ambos a documentos estructurados y presentados por medio de una plataforma digital que garantice su presentación electrónica, y que a su vez posibilite los cruces de información, garantice su autenticidad, veracidad y la respectiva cadena de custodia, todo lo anterior sin perjuicio de las reformas normativas que fueren necesarias.

Es de precisar que al interior de las mesas de trabajo se planteó la necesidad de implementar mecanismos de control y verificación y se destacó la importancia de determinar el contenido del formato de declaración, efectuándose recomendaciones sobre su estructura y el medio de presentación de dicha declaración a través de plataformas electrónicas acorde con la regulación normativa; todo lo anterior con el fin de además permitir el desarrollo de mecanismos de fiscalización, lo cual se ajusta a lo manifestando por ustedes en su oficio de observaciones número 2025EE0227831 de fecha 24 de octubre de 2025, en cuanto que “(...) no se dispone de un formulario de declaración con las características propias de este tipo de documentos, ni con una plataforma tecnológica que permita a las aerolíneas, en su calidad de agentes retenedores del impuesto, cumplir con su obligación de presentar y pagar su declaración de impuesto al turismo” (negrillas fuera de texto).

Por otro lado, ni la Ley 1101 de 2006, ni el Decreto 1166 de 2020 establecieron la forma de presentación de la declaración, aunque sí faculta al MinCIT para indicar el formulario a utilizar para la presentación de las declaraciones del tributo. Es así como el artículo 2.2.4.2.10.3 del Decreto 1074 de 2015 (...)” A su turno, el artículo 2.2.4.2.10.4 del mismo Decreto establece en lo pertinente que (...)”.

El mismo artículo 2.2.4.2.10.4 en su párrafo primero pone de presente que “el responsable del cobro deberá remitir al administrador del Fondo Nacional de Turismo copia de la declaración mencionada, así como de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos a la cuenta que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.”. Lo descrito debe entenderse como la facultad de solicitar información que tiene el FONDO NACIONAL DE TURISMO (en adelante “FONTUR”) y que se relaciona con lo indicado en el último apartado de este mismo párrafo, según el cual “la Entidad Administradora del Fondo Nacional de Turismo podrá solicitar información adicional, cuando lo considere necesario.” (negrilla fuera de texto).

Ahora bien, es expresa la norma al establecer en su artículo 2.2.4.2.10.8 del Decreto 1074 de 2015 que (...)

Así las cosas, no habiendo en la Ley 1101 de 2006 ni en el Decreto citado regulación sobre la forma de presentación de la declaración y reconociendo además como se ha venido haciendo que no existe un documento estructurado de declaración, es necesario referirse a las normas del E.T. que regulan la forma de presentación de las declaraciones, dentro del cual se destaca lo establecido en los artículos 579 y 579-2 del E.T. y demás normas que regulan la materia conforme a las cuales la forma de presentación de las declaraciones tributarias está establecido que puede ser a través de bancos y demás entidades financieras o por medios electrónicos, siendo ésta última la vigente hoy día. El punto se centra en la calidad de la información, la forma de intercambio y conciliaciones periódicas, pero principalmente el poder contar con un formulario debidamente estructurado que permita adelantar las labores que le son propias del área de fiscalización y liquidación tributaria. Circunstancias, vale decirlo, que se han puesto en conocimiento al MinCIT a través de las mesas de trabajo.

Manifiesta la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA que realizó verificación a los reportes elaborados por FONTUR, con base en las declaraciones presentadas por las aerolíneas y que como resultado “(...) Se evidenció un incumplimiento reiterado en la fecha de presentación de las declaraciones del Impuesto Nacional con Destino al Turismo por parte de las aerolíneas responsables de su recaudo. Del total de 614 declaraciones con reporte de información, del periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 al I trimestre 2025, se presentaron de forma extemporánea 245, lo que equivale al 40% de las declaraciones. En el primer trimestre de 2025, por ejemplo, de las 38 aerolíneas que realizaron su presentación, 11 que corresponde al 29%, lo hicieron fuera del plazo establecido, lo que confirma la persistencia del incumplimiento observado desde el primer trimestre de 2021.

Como resultado de la revisión realizada por la CGR, se evidenció presentación extemporánea de las declaraciones en el periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 al II trimestre de 2022, cuya sanción por extemporaneidad no fue liquidada y a fecha, cumplieron con el término general de firmeza de las declaraciones tributarias en los términos del artículo 714 del Estatuto Tributario¹, de acuerdo con los cálculos realizados por la CGR el valor de estas sanciones ascendió a \$5.303.744.741, los cuales se determinan como daño fiscal..”.

Se observa que pretende dar aplicación al artículo 641 del E.T. que se refiere a la sanción por extemporaneidad en la presentación de las declaraciones. Para tal efecto, el ente de control comparó la que denomina fecha efectiva de presentación, que en su sentir equivale a la fecha de envío del correo electrónico, con la fecha de vencimiento del plazo de presentación y pago de la declaración y que verifica la firmeza de las declaraciones con fundamento en el artículo 714 del E.T. y que en tal sentido no evidenciándose acciones de fiscalización y encontrándose en firme las declaraciones referidas se efectuó un hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria.

Al respecto deben hacerse las siguientes precisiones:

Tratándose de la sanción de extemporaneidad del artículo 641 del del E.T., estaríamos frente a un caso de imposición de sanciones por parte de la Administración a través de resolución independiente a que se refiere el artículo 638 del del E.T. cuyo procedimiento difiere del determinación de los tributos y por ende el término de caducidad de la acción, en caso de existir, se cuenta tal como lo dispone esta norma y se profieren los actos administrativos allí referidos correspondientes a pliego de cargos y, si procede, resolución sanción, sin que aplique el término de firmeza del artículo 714 del del E.T. a que se refiere el oficio de observaciones.

Por otra parte, se refiere a la fecha efectiva de presentación de la declaración como aquella de envío del correo electrónico a FONTUR; se advierte al respecto que de conformidad con el artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1166 de 2020, dispone que los responsables del Impuesto al Turismo deben presentar las declaraciones en el formulario indicado por el MinCIT y efectuar la transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, y a su vez en el párrafo primero del mismo artículo, tal como se ha descrito atrás, se determina que se envíe la información a FONTUR correspondiente a copia de la declaración y de la consignación o comprobante de transferencia, sin perjuicio de información adicional que el Fondo considere necesaria; y finalmente el párrafo segundo dispone en cabeza del Ministerio el establecimiento de mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro.

Nótese como la norma no determinó la forma de presentación de la declaración, quedando por tanto limitada ésta al diligenciamiento del formato dispuesto por el Ministerio, aunque para efectos control e información se requiera por parte de la norma, el envío posterior de la copia de la declaración diligenciada junto con el comprobante de transferencia como parte de la información requerida por FONTUR.

Así las cosas, en las mesas técnicas hubo oportunidad de verificar aleatoriamente la información correspondiente, que había sido remitida por algunas aerolíneas, evidenciándose la necesidad del reiterado documento estructurado de la declaración que permitiera tener certeza sobre las fechas de diligenciamiento de la liquidación privada y del correspondiente comprobante de transferencia, independientemente del envío del correo electrónico a FONTUR, en la medida en que dentro del formulario de declaración actual se puede identificar una fecha de diligenciamiento de la declaración, pero por otra parte en el comprobante de transferencia se puede identificar otra fecha correspondiente a la de realización de la transferencia; ambas éstas, que en casos verificados dentro de la información suministrada por FONTUR y que fuese objeto del hallazgo presentado por el ente de control, se encuentran dentro del término otorgado para la presentación y pago, no obstante que en algunos casos el correo de envío de estos documentos fuere posterior, lo cual evidentemente dificulta el control tanto por parte del MinCIT y FONTUR como de la DIAN, anotando que para efectos de los cálculos que efectúa el ente de control ha de verificarse esta situación.

De conformidad con las referencias hechas a las normas del E.T. sobre la forma de presentación de las declaraciones, acatando la disposición normativa del artículo

2.2.4.2.10.8 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1166 de 2020, conforme al cual en lo no regulado en él se aplicarán las disposiciones del E.T., se tiene que no se encuentra estipulada la forma de presentación de la declaración por medios electrónicos, que es la que permite establecer con certeza la fecha de presentación y que conforme a ello no corresponde a la de envío de información a través de correo electrónico y la dirección física a la que se alusión en la Circular 014 de fecha 30 de marzo de 2020 y que sirve de base en su escrito para establecer la extemporaneidad.

Adicionalmente, tratándose de un tema de carácter sancionatorio no puede ser de recibo lo manifestado en su oficio conforme al cual establece los parámetros para el cálculo, y para efectos de la determinación de una posible extemporaneidad tanto en el oficio citado como en el 2025EE0227831 de la misma fecha, se afirme que no existiendo claridad respecto de la forma de presentación deba ser considerado que la fecha de presentación de la declaración corresponda a la fecha de “envío o recepción” del correo electrónico y a la dirección física de FONTUR, siendo inclusive estos dos conceptos de envío o recepción diferentes, como también los son obviamente el envío a la dirección física y a la electrónica, no pudiéndose considerar que esta sea la forma de presentación, no solo porque no está acorde con lo dispuesto por las normas tributarias que la regulan, tal como se ha dejado escrito, sino porque si se observa lo dispuesto en la Circular 014 ya mencionada, corresponde como tal al “Envío de la Declaración y Documentos Soporte por Parte de las Empresas que Presten el Servicio de Transporte Aéreo de Tráfico Internacional de Pasajeros” a dos direcciones diferentes, una física y otra electrónica, como parte de información requerida por FONTUR.

- Sobre esta misma Observación, la Subdirección de Cobranzas y Control Extensivo de la Dirección de Gestión de Impuestos indica lo siguiente:

“Para controvertir la observación que nos ocupa, es menester contextualizar las competencias que expresamente establece la normatividad para el recaudo y administración (cobro, fiscalización y liquidación) de este tributo.

Desde su concepción, con la promulgación de la Ley 1101 de 2006, artículo 5, el recaudo del impuesto está a cargo de las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia y deberá ser consignado por estas a la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (Modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019).

Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no ha propiciado una plataforma tecnológica que facilite a las aerolíneas, en su calidad de agentes retenedores del impuesto, cumplir con su obligación de presentar y pagar su declaración de impuesto al turismo, ni que permita la articulación entre las entidades que convergen en su administración, en especial la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para conocer de las obligaciones en mora por las que se deba adelantar un proceso de cobro coactivo, no siendo del resorte de esta última propiciar una plataforma tecnológica para conocer en la fuente de las declaraciones presentadas sin pago.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN ha mantenido activa su capacidad operativa para adelantar los procesos de cobro coactivo, en caso de que se le informe por parte de la entidad recaudadora obligaciones tributarias en mora representadas en títulos ejecutivos (declaraciones en firme) relacionadas con el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Sin embargo, en los últimos cinco (5) años, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no han remitido de manera periódica o puntual, información sobre declaraciones privadas, liquidaciones oficiales o sanciones de este tributo que no cuenten con el correspondiente pago por parte de las empresas que prestan regularmente el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros para adelantar las acciones de cobro persuasivo y coactivo.

El proceso de administración de cartera inicia con la recepción de un título ejecutivo, que para sus efectos debe cumplir con lo preceptos del artículo 828 del Estatuto Tributario (Liquidaciones privadas y sus correcciones, Liquidaciones oficiales ejecutoriadas, Actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados); así lo establece el procedimiento interno PR-COT-0269 “Inicio del cobro en sede administrativa” actividad

“Recibir de Entidades del Estado los títulos ejecutivos que por disposición legal o convenio deban ser cobrados por la DIAN”. No siendo del resorte de las áreas de cobranzas ser sujetos activos en la recepción del título ejecutivo.

Contextualizado lo anterior, lo recriminado por el ente de control versa en el hecho de que se realizaron declaraciones de manera extemporánea sin liquidarse su respectiva sanción, o sin que se hayan adelantado acciones de fiscalización para liquidar los valores por inexactitud, funciones que escapan de la órbita del proceso de administración de cartera, según las Resoluciones DIAN No. 69 y 70 de 2021 y el artículo 2.2.4.2.10.7 del DUR 1074 de 2015.

Respecto las consideraciones ya mencionadas, esta Subdirección por carecer de competencia funcional no podría emitir un pronunciamiento respecto de las declaraciones extemporáneas presentadas sin la liquidación de la correspondiente sanción. (...)”

Por lo manifestado, respetuosamente solicitamos exonerar a nuestra entidad de toda responsabilidad fiscal y Disciplinaria frente a esta observación”

Análisis de Respuesta

De la respuesta brindada por la DIAN se desprende la confirmación de que no ha ejercido las funciones de administración, verificación, fiscalización, sanción y determinación del Impuesto Nacional con Destino al Turismo asignadas por el artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1166 de 2020.

La DIAN manifiesta que, desde la entrada en vigencia de la norma mencionada, no ha adelantado actuaciones de fiscalización, determinado sanciones, exigido información directamente a las aerolíneas, realizado procedimientos de cobro, ni implementado acciones para evitar la pérdida de oportunidad.

La DIAN sostiene que no ha podido ejercer fiscalización al no existir un formulario electrónico o plataforma tecnológica para recibir las declaraciones. Este argumento es improcedente, pues la competencia asignada por el Decreto 1166 de 2020 es directa, explícita y no está condicionada a la existencia de procedimientos específicos los cuales constituyen un medio derivado de la función fiscalizadora, no una condición previa para su ejercicio.

El Decreto no supeditó la fiscalización a la formulación de mecanismos o procedimientos; por el contrario, dichas herramientas se desarrollan como consecuencia de las facultades otorgadas a la administración tributaria, este argumento, ratifica una gestión fiscal antieconómica e ineficiente por parte del administrador del impuesto, al no atender y asumir de forma diligente las funciones asignadas.

Adicionalmente, la DIAN conoce desde 2020 que el mecanismo formal de presentación consiste en el diligenciamiento de un formulario y su envío por correo electrónico a FONTUR. Ese mecanismo ha sido utilizado durante más de diez años y constituye el único medio oficial de presentación hasta ahora. Si la DIAN consideraba que dicho mecanismo era insuficiente, le correspondía adoptar medidas como requerimientos directos, visitas o definiciones operativas, lo cual no ocurrió en ningún momento.

La DIAN afirma que no ejerció fiscalización debido a que el impuesto no ha sido incluido en el Plan Antievasión o porque no existen lineamientos internos orientados a su control. Este argumento carece de sustento, pues ningún acto administrativo interno puede limitar o suspender una competencia legal prevista en la normatividad vigente.

Las facultades del Estatuto Tributario (arts. 684, 686, 688 y 703) confieren a la DIAN autoridad permanente para requerir, verificar, determinar, sancionar y cobrar, sin necesidad de habilitación adicional. La ausencia de lineamientos, en lugar de justificar la inactividad, evidencia como su ineficiencia en el ejercicio de la gestión fiscal derivó en la pérdida de oportunidad para el ejercicio de la fiscalización de su competencia.

Por tanto, la DIAN no puede excusar cinco años de inactividad a partir de la inexistencia de directrices internas. El cumplimiento de una función pública no depende de decisiones administrativas internas, sino de la ley.

La DIAN sostiene que no ha contado con información suficiente por parte de MinCIT, FONTUR o las aerolíneas. Este argumento resulta no válido, pues cuenta con facultades amplias para requerir directamente la información que considere necesaria, tanto a responsables del impuesto como a terceros.

La DIAN no demuestra haber emitido un solo requerimiento, ni haber utilizado las facultades de visita, verificación o cruce de datos. Tampoco cuestiona un solo caso de los 245 identificados por la CGR. Por el contrario, reconoce que no ha solicitado la información que afirma necesitar, lo cual refuerza la existencia de una omisión administrativa.

Además, la información disponible, fecha de envío del correo, formulario diligenciado y registro de recepción, es suficiente para determinar extemporaneidad. Es de anotar que la CGR no verificó inexactitudes documentales, ni determinó o cálculo algún tipo de mora en los pagos del impuesto al turismo y la DIAN no contradice ningún dato específico.

De igual forma, con el cálculo realizado la CGR no busca sustituir a la autoridad tributaria en el ejercicio de sus facultades y competencias, sino obtener una cuantificación del daño fiscal ocasionado a partir de los criterios contenidos en la Ley para determinar la sanción. Tal como se indicó, este cálculo no incluye intereses de mora u otras liquidaciones propias del ejercicio de determinación y discusión tributaria de impuestos y no es esa la finalidad, ni competencia de este órgano de control fiscal.

La DIAN sostiene que la fecha del correo electrónico no debe considerarse como fecha de presentación. Sin embargo, dado que el procedimiento formalmente definido por MinCIT utiliza el envío por correo institucional como mecanismo oficial, esa fecha es la única evidencia válida de presentación. La DIAN no presenta norma que indique lo contrario, ni ofrece prueba que invalide este procedimiento.

Por otra parte, la sanción por extemporaneidad es plenamente aplicable con base en el artículo 641 del Estatuto Tributario y no depende de la existencia de un formulario electrónico para el caso del Impuesto al Turismo. La DIAN incurre en un error al afirmar que la firmeza de la declaración no afecta la imposición de sanciones: aunque estas se imponen mediante acto independiente, la DIAN debía actuar dentro del término de revisión; al no hacerlo, la sanción se volvió inexigible, configurándose la certeza del daño fiscal por pérdida de oportunidad.

La respuesta de la DIAN no desvirtúa la observación comunicada; por el contrario, confirma la omisión en el ejercicio de las funciones de administración, verificación, fiscalización, sanción y determinación previstas en el artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1166 de 2020. De igual forma, reconoce que, desde la entrada en vigencia de dicha norma, no adelantó actuaciones de fiscalización, no impuso sanciones, no determinó obligaciones, no realizó cobro alguno y no solicitó información directa a las aerolíneas responsables, pese a contar con facultades plenas establecidas en los artículos 684, 686, 688 y 703 del Estatuto Tributario.

En conclusión, como resultado de la inactividad antes expuesta, la Nación dejó de percibir \$5.303.744.741 en sanciones legalmente procedentes, valor que constituye un daño fiscal, cuantificable y directamente atribuible a la omisión en el ejercicio de las funciones de fiscalización tributaria.

P.A. Fondo Nacional de Turismo FONTUR⁶

FONTUR dio respuesta a la observación comunicada por la CGR con oficio nro. 2025ER0257300 del 31 de octubre de 2025. Enseguida, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta brindada:

“Damos respuesta a la comunicación del asunto, en el marco de la auditoría de cumplimiento intersectorial al Recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025, referida a la Presentación Extemporánea de la Declaración del Impuesto Nacional al Turismo, teniendo como metodología explicativa el orden de las observaciones de su documento:

Desde el Patrimonio Autónomo FONTUR se ha avanzado en la estandarización e implementación del modelo de gestión aprobado durante la vigencia 2024, orientado a fortalecer la eficiencia, la trazabilidad y la transparencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Turismo, en cumplimiento de los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), lo dispuesto en el Contrato Fiduciario No. 413 de 2023 y en concordancia con lo establecido en la Ley 1101 de 2006, frente a la gestión y destinación de los recursos del Impuesto Nacional con destino al turismo como inversión social.

En este contexto, FONTUR ha venido adelantando un proceso integral de modernización institucional, enfocado en fortalecer su estructura operativa y la consolidación de un modelo de gestión para el Patrimonio Autónomo, que propenda por la eficiencia administrativa, la transparencia en la ejecución y la trazabilidad en el manejo de la información.

Entre los principales avances se destacan:

- Formalización de la estructura organizacional de la Unidad de Gestión, asegurando la articulación entre las dependencias misionales y las áreas de apoyo bajo un esquema operativo basado en procesos, control interno y enfoque por resultados.*
- Aprobación, formalización e implementación de los planes de implementación de los trece (13) manuales operativos que orientan la gestión del Patrimonio Autónomo FONTUR, los cuales establecen directrices para las diferentes áreas de la Unidad de Gestión y definen la estructura de procesos, roles, flujos de información y mecanismos de control aplicables a todas las etapas del ciclo de gestión de proyectos, desde su radicación hasta el cierre.*

Este proceso de actualización operativa contempla, la definición de procedimientos para la planeación, contratación, ejecución, seguimiento y cierre de los proyectos financiados a través de las diferentes fuentes de recursos con que cuenta el Patrimonio, dentro de

⁶ Las comunicaciones oficiales y de observaciones fueron enviadas por parte de la CGR a Fiducoldex en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo. De igual forma las respuestas brindadas por FONTUR fueron validadas y enviadas por la Fiduciaria.

las cuales se encuentran aquellos provenientes del impuesto al turismo; así como el fortalecimiento del sistema de control interno; la formalización de flujos documentales; y la implementación y/o actualización de herramientas tecnológicas en pro de la trazabilidad, transparencia y oportunidad en la gestión de la información del Patrimonio Autónomo.

Frente al seguimiento del impuesto al turismo, es importante señalar que, conforme a lo establecido en la Ley 1101 de 2006, los recursos provenientes de dicho impuesto son administrados a través de un patrimonio autónomo bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la vocería fiduciaria de Fiducoldex S.A. En este marco, el alcance de FONTUR se circunscribe a la administración, ejecución y destinación eficiente de los recursos, sin incluir funciones de recaudo, fiscalización o control directo sobre el impuesto, competencias que corresponden a las entidades legalmente designadas para ello.

Por lo anterior frente a la observación de la contraloría, nos permitimos señalar:

“(…) Se evidenció un incumplimiento reiterado en la fecha de presentación de las declaraciones del Impuesto Nacional con Destino al Turismo por parte de las aerolíneas responsables de su recaudo. Del total de 614 declaraciones con reporte de información, del periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 al I trimestre 2025, se presentaron forma extemporánea 245, lo que equivale al 40% de las declaraciones. En el primer trimestre de 2025, por ejemplo, de las 38 aerolíneas que realizaron su presentación, 11 que corresponde al 29%, lo hicieron fuera del plazo establecido, lo que confirma la persistencia del incumplimiento observado desde el primer trimestre de 2021.

(…) se evidenció presentación extemporánea de las declaraciones en el periodo comprendido entre el I trimestre de 2021 al II trimestre de 2022, cuya sanción por extemporaneidad no fue liquidada y a fecha, cumplieron con el término general de firmeza de las declaraciones tributarias en los términos del artículo 714 del Estatuto de acuerdo con los cálculos realizados por la CGR el valor de estas sanciones ascendió a \$5.303.744.741, los cuales se determinan como daño fiscal (…)

Frente a las observaciones sobre incumplimiento y/o presentación extemporánea de las declaraciones del Impuesto Nacional con Destino al Turismo por parte de las aerolíneas responsables de su recaudo determinando un daño fiscal por \$5.303.744.741; nos permitimos indicar de manera respetuosa y tal como se evidencia en la siguiente imagen tomada de manera aleatoria sobre el reporte del Impuesto con destino al Turismo del I TRIM 2021 de algunas aerolíneas, podemos observar que, si bien es cierto, el envío de la documentación esta fuera de los tiempos establecidos como fecha máxima de remisión a FONTUR, la fecha de consignación de los recursos si se dio dentro de los tiempos previstos en la normatividad, por lo que el cálculo realizado por la Contraloría General de la Republica como presunto detrimento patrimonial está dado por la fecha de reporte de las aerolíneas a FONTUR y no por la fecha de ingreso de los recursos:

			INFORME IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO - 2020								
			LEY 5305 DE 2004 Y DECRETO 5780 DE 2007								
			SOPORTES DOCUMENTALES RECIBIDOS DE AEROLÍNEAS - PRIMER TRIMESTRE DE 2020								
N°	NIT	AEROLÍNEA	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	CANTIDAD DE DEVOLUCIONES	VALOR DEVOLUCIONES	SANCIONES E INTERESES DE MORSA	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA	PAGOS EN EFECTIVO	VALOR COMPROBANTE CONSIGNACIÓN	FECHA DE CONSIGNACIÓN
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	880.029.138	COMPAGNIA PANAMERICANA DE AVIACION S.A.	1/10/2020	2.531.951.000	8.335	\$ 454.361.000	\$	2.077.590.000	\$	2.077.590.000	30/04/2020
2	890.185.981	AEROLÍNEA REPUBLICA S.A. (FONTOUR)	1/10/2020	2.185.212.000	7.093	\$ 275.176.000	\$	1.909.036.000	\$	1.909.036.000	30/04/2020
3	900.088.112	AEROLÍNEAS BOLIVARIANAS AVIACION ESCUDER S.A.	13/09/2020	303.457.000	117	\$ 8.103.000	\$	295.354.000	\$	295.354.000	30/04/2020
4	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACION REGIONAL S.A.	13/09/2020	174.029.000	90	\$ 5.105.000	\$	168.924.000	\$	168.924.000	30/04/2020
5	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACION REGIONAL S.A. LAZ PERO	13/09/2020	280.464.000	400	\$ 24.124.000	\$	256.340.000	\$	256.340.000	30/04/2020
6	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACION REGIONAL S.A. LATAM AIRLINES GROUP	13/09/2020	1.217.006.000	3.383	\$ 179.207.000	\$	1.037.800.000	\$	1.037.800.000	30/04/2020
7	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACION REGIONAL S.A. NAVE JORDAN AVIACION	13/09/2020	98.913.119	1.348	\$ 12.817.000	\$	86.096.119	\$	86.096.119	30/04/2020
8	900.294.140	AEROLÍNEAS DE MEXICO S.A. DE CV AEROMEXICO NACIONAL COLOMBIA	1/10/2020	723.276.000	140	\$ 7.384.000	\$	715.892.000	\$	715.892.000	30/04/2020
9	890.180.377	AEROLÍNEAS DEL CONTINENTE AMERICANO AVIACION	13/09/2020	1.953.931.287	8.740	\$ 662.070.000	\$	1.291.861.287	\$	1.291.861.287	30/04/2020
10	890.111.124	AIR EUROPA LINEAS AEREAS S.A.	6/10/2020	203.629.000			\$	203.629.000	\$	203.629.000	29/04/2020
11	890.141.412	AIR CANADA	26/09/2020	98.710.918	1.578	\$ 84.184.000	\$	14.526.918	\$	14.526.918	30/04/2020
12	880.009.309	DEUTSCHE LUFTHANSA AVIATIONSGESAMTSCHFT AG	30/09/2020	285.676.000	1.323	\$ 30.438.000	\$	255.238.000	\$	255.238.000	30/04/2020
13	900.254.999	ETIHAD AIRWAYS CORPORATION	30/09/2020	1.585.752.042	8.190	\$ 329.453.000	\$	1.256.300.000	\$	1.256.300.000	30/04/2020
14	880.009.870	FLAM CARIBOLANDIA DE AVIACION	13/09/2020	632.711.000	4.041	\$ 223.453.000	\$	409.258.000	\$	409.258.000	30/04/2020
15	890.480.030	FLAM AEROLÍNEAS COLOMBIANAS S.A. LACIA AVIACION COSTA RICA	13/09/2020	20.044.439	110	\$ 6.256.000	\$	13.788.439	\$	13.788.439	30/04/2020
16	900.007.369	FRANCEAIR AIR FRANCE	13/09/2020	428.843.103	1.401	\$ 176.909.000	\$	251.934.103	\$	251.934.103	30/04/2020
17	900.480.506	LACIA INTERNACIONAL AVIACION S.A.	13/09/2020	799.091.253	3.377	\$ 74.207.000	\$	724.884.253	\$	724.884.253	30/04/2020
18	900.056.911	THYAIR AIRLINES INC COLOMBIA COLOMBIA	1/10/2020	134.022.042	400	\$ 24.387.000	\$	109.635.042	\$	109.635.042	30/04/2020
19	900.490.702	UNITED AIRLINES INC	30/09/2020	840.136.545	1.019	\$ 48.494.000	\$	791.642.545	\$	791.642.545	30/04/2020

Como esta situación, es posible adelantar validación que permita evidenciar en las bases de información preparadas por el P.A. FONTUR, en donde se incluyen ambas fechas (recepción de la documentación y fecha del comprobante de pago), la existencia de otros casos, y establecer por parte de la instancia con funciones de administración y fiscalización, bajo los lineamientos y procedimientos vigentes, la validez de tomar como fecha de presentación por parte de la aerolínea, la de envío del correo de reporte y catalogarlo como un cumplimiento extemporáneo.

En todo caso, nos permitimos precisar que el P.A. FONTUR no cuenta con la competencia para realizar requerimientos y/o notificaciones a las aerolíneas por la presentación extemporánea de las declaraciones del impuesto al turismo, debido a que la función de administración y fiscalización se encuentra en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.10.7 del decreto 1166 de 2020.

(...) El procedimiento de presentación y recepción es manual, basado en el envío de correos electrónicos con archivos adjuntos, sin mecanismos automáticos de validación que permitan verificar la consistencia, integridad y oportunidad de la información. En la práctica, la fecha de presentación equivale a la fecha de envío o recepción del correo electrónico, mediante el cual la aerolínea remite la documentación a FONTUR, lo que limita la trazabilidad y dificulta el control. la CGR comparó la fecha efectiva de presentación con la fecha máxima Permitida por la norma (...)

El parágrafo 2 del artículo 2.2.4.2.10.4 del decreto 1166 de 2020 establece: (...)

Adicionalmente establece el envío de estos documentos a la dirección física de Fiducoldex como administrador fiduciario del P.A. FONTUR o correo electrónico impuestoturismo@fontur.com.co

De esta forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCit) ha definido un procedimiento aplicable, en virtud del cual el P.A. FONTUR adelanta las actividades que le han sido encomendadas, hace entrega de la información bajo canales formales y pone a disposición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como de la DIAN, la base de información y soportes documentales recibidos, en la ruta de intercambio de información dispuesta por el MinCit, de forma ordenada que permita las validaciones necesarias.

Por lo anterior, con fundamento en lo definido por parte del MinCit, quien en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020, ha determinado “... los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto...”, en el marco del procedimiento unificado aplicable, el P.A. FONTUR ha dado cumplimiento a los lineamientos definidos para tal fin, articulándose con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT, al ceñirse a lo dispuesto por la Entidad para el proceso de recepción de la información del impuesto al Turismo, sin que desde su competencia pueda controlar el cumplimiento de actividades posteriores a la entrega de la información, que normativamente han sido encomendadas a otras instancias encargadas de la administración y fiscalización del impuesto.

(...) La falta de articulación operativa y tecnológica entre las entidades involucradas en la gestión del impuesto, MinCIT, FONTUR y la DIAN, así como la ausencia de un sistema unificado de información que permita realizar un seguimiento automatizado al proceso de declaración, recaudo y transferencia de los recursos al Tesoro Nacional. El procedimiento continúa dependiendo de procesos manuales basados en el envío de correos electrónicos y el almacenamiento de documentos en repositorios institucionales (como SharePoint), sin validaciones automáticas, ni cruces de información entre las bases de datos. (...)”

El P.A. FONTUR, realiza las actividades que le fueron encomendadas en el parágrafo 1 del artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020 el cual refiere que “.....”; funciones que se basan en ser un canal de centralización de la información, dado que no se cuenta con facultades distintas a las de recepción de los soportes documentales del impuesto al turismo (declaraciones, comprobantes de pagos, anexos, entre otros) para su organización, consolidación y reporte al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT, cumpliendo así con los lineamientos entregados por esta Entidad, a través de la Circular Externa 014 de 2020.

El P.A. FONTUR ha cumplido con lo establecido en la norma y los lineamientos definidos para tal fin, articulándose con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT, al ceñirse a lo dispuesto por la Entidad para el proceso de recepción de la información del impuesto al Turismo, destacando que es esta Entidad (MinCIT) quien debe definir “... los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto...” en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020.

Por lo anterior, de acuerdo con lo determinado por el MinCit actualmente no existe incumplimiento por parte del P.A. FONTUR. En el evento de determinarse nuevos lineamientos y procesos o herramientas tecnológicas, el P.A. FONTUR dentro de sus competencias adoptará lo correspondiente para el desarrollo de su rol de recepción de la información, estando así atento a las mesas de trabajo que se puedan convocar el desarrollo y actualización del proceso que actualmente se surte sobre la declaración del impuesto al turismo.

“(...) La firmeza de las declaraciones extemporáneas, constituye un detrimento patrimonial para la Nación, dado que los recursos no ingresaron en los plazos previstos y las sanciones pecuniarias dejaron de ser exigibles por la falta de acción administrativa

y por ello se constituye un presunto detrimento patrimonial por \$5.303.744.741, así como una posible incidencia disciplinaria. (...)”

Con el fin de atender la observación, respetuosamente nos permitimos reiterar parte de la respuesta suministrada por otro punto de este mismo documento:

Respecto a la afirmación (...) La firmeza de las declaraciones extemporáneas constituye un detrimento patrimonial para la Nación, dado que los recursos no ingresaron en los plazos previstos y las sanciones pecuniarias dejaron de ser exigibles por la falta de acción administrativa y por ello se constituye un presunto detrimento patrimonial por \$5.303.744.741, así como una posible incidencia disciplinaria. (subrayado fuera de texto); nos permitimos indicar de manera respetuosa y tal como se evidencia en la siguiente imagen tomada de manera aleatoria sobre el reporte del Impuesto con destino al Turismo del I TRIM 2021 de algunas aerolíneas, podemos observar que, si bien es cierto, el envío de la documentación esta fuera de los tiempos establecidos como fecha máxima de remisión a FONTUR, la fecha de consignación de los recursos si se dio dentro de los tiempos previstos en la normatividad, por lo que el cálculo realizado por la Contraloría General de la Republica como presunto detrimento patrimonial está dado por la fecha de reporte de las aerolíneas a FONTUR y no por la fecha de ingreso de los recursos:

Nº	NIT	AEROLÍNEA	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	CANTIDAD DE DEVOLUCIONES	VALOR DEVOLUCIONES	SANCIONES E INTERESES DE MOROSIDAD	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA	PAGOS EN EFECTIVO	VALOR COMPROBANTE CONSIGNACIÓN	FECHA DE CONSIGNACIÓN
1	880.029.538	COMPAGNIA PANAMERICANA DE AVIACION S.A.	1/10/2021	5.531.951.000	5.531	\$ 454.561.000	\$	5.077.389.000	\$	5.077.389.000	30/04/2021
2	880.185.162	AEROLÍNEA REPUBLICANA S.A. (FONTEC)	1/10/2021	3.185.711.000	7.093	\$ 175.176.000	\$	3.168.534.907	\$	3.168.534.907	30/04/2021
3	900.088.112	AEROLÍNEAS GALAPAGOS AVIACION S.A.	12/09/2021	303.457.000	117	\$ 8.351.000	\$	295.106.000	\$	295.106.000	30/04/2021
4	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A.	13/09/2021	174.029.004	90	\$ 3.106.000	\$	168.923.004	\$	168.923.004	30/04/2021
5	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. LATAM GROUP	13/09/2021	380.484.000	400	\$ 34.324.000	\$	346.160.000	\$	346.160.000	30/04/2021
6	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. LATAM GROUP	13/09/2021	1.237.006.000	3.963	\$ 175.297.000	\$	1.061.709.000	\$	1.061.709.000	30/04/2021
7	890.764.196	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. LATAM GROUP	13/09/2021	36.851.215	1.045	\$ 21.807.000	\$	35.044.215	\$	35.044.215	30/04/2021
8	900.024.540	AEROLÍNEAS DE MARIÓ S.A. DE CO. AEROLÍNEAS NACIONALES COLOMBIA	1/10/2021	723.276.000	140	\$ 7.968.000	\$	715.308.000	\$	715.308.000	30/04/2021
9	890.080.577	AEROLÍNEAS DEL CONTINENTE AMERICANO AVIACION	13/09/2021	1.593.931.287	5.740	\$ 862.670.000	\$	731.261.287	\$	731.261.287	30/04/2021
10	880.111.124	AIR EUROPA LINEAS AEREAS S.A.	6/09/2021	203.629.300		\$		203.629.300	\$	203.629.300	29/04/2021
11	890.141.412	AIR CANARIAS	26/09/2021	96.710.916	5.126	\$ 84.244.000	\$	12.466.916	\$	12.466.916	30/04/2021
12	880.089.389	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	20/09/2021	289.876.200	1.523	\$ 75.433.000	\$	214.443.200	\$	214.443.200	30/04/2021
13	900.024.540	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	20/09/2021	1.585.752.042	5.120	\$ 325.833.000	\$	1.259.919.042	\$	1.259.919.042	30/04/2021
14	880.089.389	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	13/09/2021	632.711.024	6.361	\$ 223.451.000	\$	409.260.024	\$	409.260.024	30/04/2021
15	890.490.010	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	13/09/2021	26.044.439	110	\$ 6.224.000	\$	19.820.439	\$	19.820.439	30/04/2021
16	880.089.389	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	13/09/2021	438.044.100	1.401	\$ 175.955.000	\$	262.089.100	\$	262.089.100	30/04/2021
17	900.480.508	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	13/09/2021	799.091.293	1.377	\$ 34.207.000	\$	764.884.293	\$	764.884.293	30/04/2021
18	900.024.540	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	1/10/2021	334.022.042	400	\$ 24.367.000	\$	308.655.042	\$	308.655.042	30/04/2021
19	900.490.010	FLYDUTCH LIFTSTRADA AIRCRAFTS/FLYDUTCH AIR	10/09/2021	888.136.306	1.870	\$ 40.460.000	\$	847.676.306	\$	847.676.306	30/04/2021

Como esta situación, es posible adelantar validación que permita evidenciar en las bases de información preparadas por el P.A. FONTUR, en donde se incluyen ambas fechas (recepción de la documentación y fecha del comprobante de pago), la existencia de otros casos, y establecer por parte de la instancia con funciones de administración y fiscalización, bajo los lineamientos y procedimientos vigentes, la validez de tomar como fecha de presentación por parte de la aerolínea, la de envío del correo de reporte y catalogarlo como un cumplimiento extemporáneo.

En todo caso, nos permitimos precisar que el P.A. FONTUR no cuenta con la competencia para realizar requerimientos y/o notificaciones a las aerolíneas por la presentación extemporánea de las declaraciones del impuesto al turismo, debido a que la función de administración y fiscalización se encuentra en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.10.7 del decreto 1166 de 2020.

Pronunciamento sobre las incidencias disciplinarias y fiscales concebidas en la Observación No. 4.

Nos remitiremos a las afirmaciones del Ente de Control en la Observación No. 4, a saber:

“(…) Pese a dicha competencia, no se evidencian acciones de fiscalización, requerimientos o liquidaciones oficiales adelantadas por la DIAN frente a las declaraciones presentadas de forma extemporánea o no presentadas, lo que ha permitido que persistan los incumplimientos y que múltiples declaraciones queden en firme sin el cumplimiento de los requisitos tributarios, formales y sustanciales, ni la liquidación e imposición de las sanciones a que haya lugar.

A esta omisión, se suma la falta de articulación operativa y tecnológica entre las entidades involucradas en la gestión del impuesto, MinCIT, FONTUR y la DIAN, así como la ausencia de un sistema unificado de información que permita realizar un seguimiento automatizado al proceso de declaración, recaudo y transferencia de los recursos al Tesoro Nacional. El procedimiento continúa dependiendo de procesos manuales basados en el envío de correos electrónicos y el almacenamiento de documentos en repositorios institucionales (como SharePoint), sin validaciones automáticas, ni cruces de información entre las bases de datos. (Subrayas fuera del texto)

La presentación extemporánea de las declaraciones del Impuesto Nacional con Destino al Turismo y la falta de gestión oportuna por parte de la DIAN para ejercer las facultades de fiscalización y cobro, han generado un efecto fiscal, consistente en la pérdida de la oportunidad legal para determinar y sancionar los incumplimientos.

Como consecuencia, diversas declaraciones han quedado en firme sin la imposición de sanciones ni la determinación oficial de la deuda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 714 del Estatuto Tributario.

- La firmeza de las declaraciones extemporáneas, constituye un detrimento patrimonial para la Nación, dado que los recursos no ingresaron en los plazos previstos y las sanciones pecuniarias dejaron de ser exigibles por la falta de acción administrativa y por ello se constituye un presunto detrimento patrimonial por \$5.303.744.741, así como una posible incidencia disciplinaria (...)”*

Por lo anterior, para el P.A. FONTUR, no es de recibo por parte del P.A. FONTUR, cuando el Ente de Control nuevamente afirma dentro de la observación No. 4; que:

“A esta omisión, se suma la falta de articulación operativa y tecnológica entre las entidades involucradas en la gestión del impuesto, MinCIT, FONTUR y la DIAN, así como la ausencia de un sistema unificado de información que permita realizar un seguimiento automatizado al proceso de declaración, recaudo y transferencia de los recursos al Tesoro Nacional.”

Desconociendo la debida diligencia por parte de caga uno de los interlocutores válidos y mencionados, así mismo; desconociendo el control de tutela de las funciones de las entidades públicas y desconociendo la prohibición de la coadministración dentro del ejercicio auditor.

No obstante, esta observación menciona un detrimento al patrimonio del Estado Port valor de por \$5.303.744.741, los cuales no serán de recibo en lo que concierne a las funciones del P.A. FONTUR, como quiera la conducta dolosa o culposa como elemento de la responsabilidad fiscal no están evidenciados dentro de la observación No. 4, entendiendo que el Decreto 1166 de 2020 y la Circular 014 de 2020 no incluye situaciones para el P.A. FONTUR sobre el seguimiento y responsabilidades sobre las declaraciones, es así que entonces hay rompimiento del nexo de causalidad como tercer (3°) elemento de la responsabilidad fiscal (art. 5 - Ley 610 de 2000).

A su turno, y descendiendo sobre tales afirmaciones, y el presunto detrimento patrimonial por \$5.303.744.741, cuando indica el Ente de Control en la Observación No. 4. Sobre la entidad encargada de la administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, y a las luces del artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1166 de 2020, cuando indica:

“Administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN estará a cargo de la administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.”

Aunado a lo anterior, NO se evidencia la materialización del daño fiscal atado a las características de este, entendidos en:

- Daño cierto (falta de análisis en la cuantificación y la calidad de los recursos - sanción)
- Daño cuantificable (como consecuencia de lo anterior, no se da una debida cuantificación del daño patrimonial)
- Daño Especial, entendiendo su significado dado por los tratadistas Abello Zapata y Largacha Torres², como:

“El daño debe ser especial en la responsabilidad fiscal porque no es considerado como elemento por su simple materialización objetiva. El daño fiscal debe coincidir con circunstancias especiales para que opere dentro del ámbito de la responsabilidad fiscal. Debe surgir como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna de un servidor público o particular. Además, debe haberse materializado por una conducta imputable a título de culpa grave o dolo.”

Lo anterior, corrobora la inexistencia de los elementos propios para la configuración de una presunta responsabilidad fiscal en cabeza de cualquiera de las entidades mencionadas dentro de la observación No. 4, entendiendo la certeza del daño patrimonial que depende de manera inminente de una disminución material, de una reducción de un recurso Estatal que en dicha observación NO se vislumbra (el Ente de Control no analizó y no explicó la calidad y característica del recurso – sanción de las declaraciones extemporáneas).

Así mismo, en lo que respecta a la posible incidencia disciplinaria planteada por el Ente de Control y no desarrollada desde los análisis de las infracciones a deberes funcionales, conductas y la posibilidad de ilicitud sustancial (art. 9° - Código General Disciplinario), es

necesario manifestar que no estamos de acuerdo con dicha incidencia, toda vez que no se encuentran evidenciados los elementos subjetivos del tipo y tampoco los elementos objetivos del tipo (culpa y dolo).

Análisis de la Respuesta

La respuesta emitida por FONTUR respecto de la observación, confirma los elementos esenciales de la observación y ratifica la existencia de un daño fiscal derivado de la pérdida de oportunidad para imponer sanciones por extemporaneidad.

FONTUR reconoce que numerosas aerolíneas remitieron la documentación fuera del plazo establecido, indicando que: *“(...) , si bien es cierto, el envío de la documentación esta fuera de los tiempos establecidos como fecha máxima de remisión a FONTUR, la fecha de consignación de los recursos si se dio dentro de los tiempos previstos en la normatividad, por lo que el cálculo realizado por la Contraloría General de la Republica como presunto detrimento patrimonial está dado por la fecha de reporte de las aerolíneas a FONTUR y no por la fecha de ingreso de los recursos:...”*

Esto coincide con lo evidenciado por la CGR: de las 614 declaraciones verificadas entre el I trimestre de 2021 y el I trimestre de 2025, 245 fueron presentadas de manera extemporánea. La respuesta de FONTUR no controvierte ninguno de los casos identificados.

Al respecto se debe aclarar que, el reproche de la CGR esta dirigido exclusivamente a la presentación extemporánea de la declaración y no respecto a la extemporaneidad en el pago del impuesto al turismo, las cuales son situaciones claramente diferentes y su determinación y sanción son diferentes a la luz del Estatuto Tributario.

Igualmente, FONTUR admite que el procedimiento definido por MinCIT para la recepción de las declaraciones corresponde al envío de correos electrónicos, y que, en la práctica, la fecha de presentación corresponde a la fecha de envío o recepción del correo institucional.

Esta afirmación confirma la pertinencia del método utilizado por la CGR para verificar la extemporaneidad: comparar la fecha efectiva de envío con la fecha límite establecida por la norma. Es de anotar, que FONTUR no cuestiona la integridad, trazabilidad, ni autenticidad de los soportes utilizados.

De igual forma, señala que no tiene competencias de recaudo, fiscalización, imposición de sanciones ni cobro, dado que dichas funciones corresponden a la DIAN conforme al artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1166 de 2020, lo cual es claro para este Ente de Control, su relación está dada por cuanto recibe la información de la declaraciones y debe ponerla a disposición, especialmente de la DIAN.

La comunicación de la observación a FONTUR y al MinCIT es por cuanto la administración del impuesto al Turismo comparte competencias entre diferentes sujetos de control y estas competencias no son independiente, sino complementarias y su

inadecuada realización por parte de cada uno, afecta de forma directa a los otros sujetos involucrados.

En ese sentido, se reitera que la CGR no otorga responsabilidades a FONTUR en materia de fiscalización, sino que documenta hechos verificados en la operación del impuesto (presentación extemporánea) y el efecto fiscal derivado de la inacción de la entidad competente (DIAN). Y lo relaciona con la situación por cuanto FONTUR es quien tiene la competencia de recibir y organizar la información de las declaraciones presentadas por las aerolíneas y ponerla a disposición de la DIAN.

En seguida, FONTUR afirma que no existe daño por cuanto los recursos fueron transferidos oportunamente y porque, en su criterio, no se configuraría disminución material del patrimonio. Esta interpretación confunde el cumplimiento de la obligación sustancial (pago) con el cumplimiento de la obligación formal (presentación de la declaración en el plazo legal).

El pago oportuno del impuesto garantiza el ingreso de los recursos, pero no subsana la extemporaneidad en la presentación, que constituye una obligación cuyo incumplimiento genera la sanción prevista en el artículo 641 del Estatuto Tributario.

En este caso, el daño fiscal no deriva de la falta de pago, el cual efectivamente se realizó, sino de la pérdida de la oportunidad jurídica para imponer la sanción por presentación tardía, cuyo término de exigibilidad se extinguió por firmeza al no actuar la DIAN dentro del plazo legal.

El daño fiscal es real, cierto y plenamente cuantificable, pues corresponde al valor de las sanciones que debieron imponerse por el incumplimiento de la obligación formal de declarar en término.

En ese sentido, FONTUR reconoce la falta de articulación tecnológica y operativa entre ellos, MinCIT y la DIAN, señalando la persistencia de un modelo manual basado en correos electrónicos y repositorios documentales. Este reconocimiento es consistente con los riesgos señalados por la CGR y refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de intercambio de información y el seguimiento del impuesto.

FONTUR señala que la observación podría constituir coadministración. Al respecto la CGR debe señalar que las situaciones identificadas corresponden a los resultados de la evaluación integral a la administración de los recursos recaudados por concepto del Impuesto al Turismo que realizan los sujetos de control vinculados a esta actuación, y luego de que cada entidad ha tomado las decisiones y adelantado la gestión de estos recursos en el marco de sus funciones y competencias, realizó la evaluación pertinente y se presentan los resultados obtenidos, en el marco del control posterior y selectivo de su competencia.

De acuerdo con su marco constitucional y legal, la CGR actúa con respeto hacia los principios de autonomía e independencia de los sujetos de control. En consecuencia, contrario a lo manifestado por FONTUR en su comunicación, lo que busca la CGR es dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-140 de

2020, al indicar que: “la Contraloría General de la República es un organismo de control estatal con competencias específicas, que acompaña horizontal, colaborativa y armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de una función especializada y autónoma mediante la cual inspecciona la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados.” (subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se reitera que la CGR no pretende sustituir las competencias propias que la ley asigna al MinCIT, la DIAN y a FONTUR, ni se propone intervenir en la toma de decisiones administrativas, técnicas, financieras o contractuales de ninguna de las entidades. En consecuencia, no existe intención, ni posibilidad de coadministración, entendida esta como la participación del órgano de control en la gestión o ejecución directa de las funciones propias del gestor fiscal.

La situación comunicada es el resultado de la evaluación integral del proceso de fiscalización de los recursos públicos del impuesto al turismo y evidencia la falta de coordinación y de mecanismos de seguimiento y control de la información entre la DIAN, MinCIT y FONTUR, lo cual constituye un deber administrativo y no una coadministración.

La coordinación interinstitucional es un mandato legal derivado del principio de eficiencia y coordinación de la función pública, y su ausencia constituye una omisión funcional relevante, y es allí donde tiene fundamento la incidencia disciplinaria de la observación de la CGR.

Así las cosas, la ilicitud sustancial no está argumentada solamente en el incumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de los sujetos de control, sino desde el punto de vista integral de la falta de articulación entre las entidades encargadas de la administración de los recursos recaudados por concepto del impuesto al turismo y como, esto afecta la gestión eficiente y oportuna de estos recursos públicos con destinación específica, lo que conlleva a que se confirme la existencia de debilidades estructurales en la trazabilidad, coordinación y control integral del tributo.

Las situaciones evidenciadas se documentaron a partir de los incumplimientos detectados y los efectos derivados de la falta de fiscalización, sin invadir las competencias de los sujetos de control vinculados y, finalmente se reitera que, con el cálculo realizado la CGR no busca sustituir a la autoridad tributaria en el ejercicio de sus facultades y competencias, sino obtener una cuantificación del daño fiscal ocasionado a partir de los criterios contenidos en la Ley para determinar la sanción. Tal como se indicó, este cálculo no incluye intereses de mora u otras liquidaciones propias del ejercicio de determinación y discusión tributaria

La respuesta del FONTUR no desvirtúa las situaciones identificadas por la CGR y confirma la existencia de presentación extemporánea, reconoce la ausencia de herramientas tecnológicas y operativas para el control oportuno del impuesto.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT

El MinCIT da respuesta a la observación comunicada por la CGR con oficio nro. 2025ER0259418 del 05 de noviembre de 2025. A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta brindada:

Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recibimos de parte de la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional las observaciones denominadas (sic) COH_8406_2025-2-AU-CU - Presentación Extemporánea de la Declaración del Impuesto Nacional al Turismo, por medio del cual el ente de control fiscal dispone lo siguiente con respecto a presuntas demoras en la declaración y pago del impuesto con destino al turismo como inversión social, creado mediante el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006: Enseguida se transcribe la observación comunicada por la CGR.

(...) A continuación, se citan los artículos en los cuales se asignan funciones en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: (...)

De esta forma, sobre la competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con relación a la declaración y recaudo del impuesto nacional con destino al turismo, resulta pertinente aclarar que esta se limita a: i). Establecer la cuenta a la cual deben transferirse los recursos provenientes del impuesto nacional con destino al turismo; ii) Indicar el formulario para la declaración del impuesto; y iii) Definir los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto.

Bajo este marco, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Circular Externa No. 014 de 2020, a través de la cual se definió el Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, mediante el siguiente tenor: (...)

Adicionalmente, la circular en cita establece la obligación de enviar estos documentos a la dirección física de Fiducoldex como administrador fiduciario del P.A. FONTUR o al correo electrónico exclusivo para la recepción de esta información: impuestoturismo@fontur.com.co

De esta forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha definido un procedimiento aplicable, en virtud del cual el P.A. FONTUR adelanta las actividades que le han sido encomendadas con relación al recaudo del impuesto nacional con destino al turismo.

De conformidad con el marco normativo vigente, la competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente al impuesto nacional con destino al turismo como inversión social se circunscribe a las funciones de definir y establecer los aspectos técnicos y procedimentales necesarios para su adecuada declaración y transferencia.

En este sentido, el Ministerio tiene a su cargo:

- i) Definir la cuenta a la cual deben transferirse los recursos recaudados por las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros, la cual debe ser aprobada por Min. Hacienda;
- ii) Indicar el formulario que deben utilizar los responsables para la declaración del impuesto; y
- iii) Establecer los mecanismos para la recepción de la información relacionada con el cobro.

El recaudo y la administración de los recursos se efectúan a través del Presupuesto General de la Nación, mientras que la recepción de las declaraciones y documentos soporte se realiza a través del Patrimonio Autónomo FONTUR, en cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio mediante la Circular Externa No. 014 de 2020.

De esta manera, la competencia del Ministerio no comprende funciones de inspección, control o fiscalización tributaria —atribuidas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)—, sino la definición normativa y procedimental que permite la correcta aplicación del impuesto y la destinación de los recursos conforme a los fines previstos en la Ley 1101 de 2006 y el Decreto 1074 de 2015.

2. Respuesta a observaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 y en los artículos 2.2.4.2.10.3 a 2.2.4.2.10.9 del Decreto 1074 de 2015, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejerce competencias claramente delimitadas frente al impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Dichas competencias se centran en la definición de los mecanismos, procedimientos y lineamientos técnicos que deben seguir las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros, en relación con la declaración, transferencia y reporte de la información asociada a este gravamen.

Es importante precisar que la normativa en cita no asigna al Ministerio funciones de control, fiscalización ni coordinación interinstitucional del recaudo, pues tales responsabilidades corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de autoridad tributaria nacional y sujeto activo del impuesto. Por tanto, el alcance de las actuaciones del Ministerio se enmarca en el ejercicio de una competencia reglamentaria y de definición procedimental, más no de supervisión o seguimiento operativo del cumplimiento por parte de los sujetos pasivos o responsables.

Bajo este contexto normativo, no resulta procedente afirmar la existencia de una falta de coordinación por parte del Ministerio, toda vez que la entidad ha cumplido cabalmente con las funciones que el ordenamiento jurídico le asigna, adoptando medidas administrativas y operativas que garantizan la trazabilidad, oportunidad y transparencia en el manejo de la información.

En particular, cabe resaltar que mediante la Circular Externa No. 014 de 2020, el Ministerio definió el procedimiento de declaración y transferencia del impuesto nacional con destino al turismo, precisando los pasos que deben seguir las aerolíneas responsables, los documentos soporte exigidos, los plazos aplicables y los canales

formales de remisión de la información. Este acto administrativo materializa la función de definición procedimental que el Decreto 1074 de 2015 le atribuye al Ministerio y ha permitido que el proceso de recepción y verificación documental se desarrolle con base en la normatividad aplicable.

Asimismo, la entidad dispuso un canal exclusivo para la recepción de la información, a través del correo electrónico institucional impuestoturismo@fontur.com.co, o la entrega física ante el Patrimonio Autónomo FONTUR, en su calidad de administrador fiduciario de los recursos. Esta medida refleja la existencia de mecanismos formales, claros y funcionales para la gestión de la información, los cuales facilitan la articulación con las entidades involucradas y contribuyen al fortalecimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

En consecuencia, puede afirmarse que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha ejercido con diligencia y oportunidad las funciones que le corresponden, y que su actuación ha sido coherente con el marco legal y reglamentario aplicable. Las medidas adoptadas —la expedición de la circular, la definición de la cuenta de recaudo, la indicación del contenido de la declaración y la creación de canales exclusivos de recepción— evidencian una gestión institucional ajustada a derecho, que descarta cualquier omisión o falta de coordinación atribuible a esta entidad.

Por lo anterior, y en atención al principio de legalidad y a la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico, no puede hablarse de una falta de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con el impuesto nacional con destino al turismo, sino del cumplimiento estricto de las funciones que la ley y el reglamento le asignan, en aras de asegurar el uso transparente y adecuado de los recursos destinados a la promoción y fortalecimiento del sector turístico nacional.

Aunado a lo anterior, NO se evidencia la materialización del daño fiscal atado a las características de este, entendidos en:

- *Daño cierto (falta de análisis en la cuantificación y la calidad de los recursos - sanción)*
- *Daño cuantificable (como consecuencia de lo anterior, no se da una debida cuantificación del daño patrimonial)*
- *Daño Especial, entendiendo su significado dado por los tratadistas Abello Zapata y Largacha Torres¹, como:*

El daño debe ser especial en la responsabilidad fiscal porque no es considerado como elemento por su simple materialización objetiva. El daño fiscal debe coincidir con circunstancias especiales para que opere dentro del ámbito de la responsabilidad fiscal. Debe surgir como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna de un servidor público o particular. Además, debe haberse materializado por una conducta imputable a título de culpa grave o dolo.

Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos indicar de manera respetuosa y tal como se evidencia en la siguiente imagen tomada de manera aleatoria por parte del Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, sobre el reporte del

Impuesto con destino al Turismo del I TRIM 2021 de algunas aerolíneas, si bien es cierto, el envío de la documentación esta fuera de los tiempos establecidos como fecha máxima de remisión a FONTUR, la fecha de consignación de los recursos, en la mayoría de los casos, si se dio dentro de los tiempos previstos en la normatividad, por lo que el cálculo realizado por la Contraloría General de la Republica como presunto detrimento patrimonial está dado por la fecha de reporte de las aerolíneas a FONTUR y no por la fecha de ingreso efectivo de los recursos al tesoro nacional:

FIDUCOLDEX		INFORME IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO - 2021									
		LEY 538 DE 1995 Y DECRETO 5162 DE 2007									
		SOPORTES DOCUMENTALES RECIBIDOS DE AEROLÍNEAS - PRIMER TRIMESTRE DE 2021									
Nº	ENT	AEROLÍNEA	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	CANTIDAD DE DEVOLUCIONES	VALOR DEVOLUCIONES	SANCIONES E INTERESES DE MONEDA	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA	PAGOS EN EFECTIVO	VALOR COMPROMISADO CONSIGNACIÓN	FECHA DE CONSIGNACIÓN
1	0001025138	COMPANIA PANAMERICANA DE AVIACION S.A.	7/05/2021	\$ 2,531,953,000	9,530	\$ 454,563,000	\$	\$ 2,077,390,000	\$	\$ 2,077,390,000	30/04/2021
2	0001045181	AVIO REPUBLICANA S.A. (COLOMBIA)	7/05/2021	\$ 2,145,242,000	22,053	\$ 274,174,000	\$	\$ 1,769,068,000	\$	\$ 1,769,068,000	30/04/2021
3	0001008112	AEROLÍNEAS SALVADOREÑAS AVIACIONA DE LUZURDO S.A.	12/05/2021	\$ 393,497,000	127	\$ 5,370,830	\$	\$ 388,126,170	\$	\$ 388,126,170	30/04/2021
4	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A.	13/05/2021	\$ 174,029,054	30	\$ 5,356,951	\$	\$ 168,672,103	\$	\$ 168,672,103	30/04/2021
5	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. SAN PEDRO	13/05/2021	\$ 140,404,000	455	\$ 24,324,590	\$	\$ 116,079,410	\$	\$ 116,079,410	30/04/2021
6	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. LA PAZ AVIATION GROUP	13/05/2021	\$ 1,217,498,402	3,343	\$ 175,297,076	\$	\$ 1,042,201,326	\$	\$ 1,042,201,326	30/04/2021
7	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. SAN JUAN AVIATION	13/05/2021	\$ 98,953,119	1,385	\$ 23,347,506	\$	\$ 75,605,613	\$	\$ 75,605,613	30/04/2021
8	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. SAN JUAN AVIATION	13/05/2021	\$ 723,776,618	140	\$ 7,768,755	\$	\$ 716,007,863	\$	\$ 716,007,863	29/04/2021
9	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. SAN JUAN AVIATION	13/05/2021	\$ 1,062,931,287	9,740	\$ 462,670,679	\$	\$ 599,260,608	\$	\$ 599,260,608	30/04/2021
10	0001064136	AEROLÍNEAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL S.A. SAN JUAN AVIATION	13/05/2021	\$ 1,062,931,287	9,740	\$ 462,670,679	\$	\$ 599,260,608	\$	\$ 599,260,608	30/04/2021
11	0001111244	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	6/05/2021	\$ 203,629,400		\$	\$	\$ 203,629,400	\$	\$ 203,629,400	29/04/2021
12	0001045181	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	26/04/2021	\$ 98,750,918	1,579	\$ 34,348,762	\$	\$ 64,402,156	\$	\$ 64,402,156	30/04/2021
13	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	10/05/2021	\$ 365,376,302	1,522	\$ 70,628,833	\$	\$ 284,747,469	\$	\$ 284,747,469	30/04/2021
14	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	10/05/2021	\$ 1,085,752,042	9,190	\$ 329,833,024	\$	\$ 755,919,018	\$	\$ 755,919,018	30/04/2021
15	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 433,713,024	4,243	\$ 225,451,889	\$	\$ 208,261,135	\$	\$ 208,261,135	30/04/2021
16	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 26,344,439	118	\$ 2,295,632	\$	\$ 24,048,807	\$	\$ 24,048,807	30/04/2021
17	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 428,042,103	3,401	\$ 179,959,822	\$	\$ 248,082,281	\$	\$ 248,082,281	29/04/2021
18	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 789,091,293	3,377	\$ 74,307,840	\$	\$ 714,783,453	\$	\$ 714,783,453	30/04/2021
19	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 156,022,042	455	\$ 24,324,590	\$	\$ 131,697,452	\$	\$ 131,697,452	30/04/2021
20	0001064136	AVIO EUROPA VUELLOS AEROS S.A.	13/05/2021	\$ 148,154,054	9,439	\$ 46,480,525	\$	\$ 101,673,529	\$	\$ 101,673,529	30/04/2021

Lo anterior corrobora la inexistencia de los elementos necesarios para la configuración de una presunta responsabilidad fiscal en cabeza de cualquiera de las entidades mencionadas en la observación No. 4, toda vez que la certeza del daño patrimonial depende ineludiblemente de la demostración de una disminución material o reducción efectiva de un recurso estatal, circunstancia que en dicha observación no se evidencia.

Como ocurre en este ejemplo, es posible realizar las validaciones necesarias para identificar otros casos similares. Ello permitiría a la instancia competente en materia de administración y fiscalización, conforme a los lineamientos y procedimientos vigentes, determinar la validez de considerar como fecha de presentación por parte de la aerolínea la del envío del correo electrónico de reporte, y en consecuencia, evaluar si corresponde catalogar dicho cumplimiento como extemporáneo.

Sin embargo, ni el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni el P.A. FONTUR tiene la competencia para adelantar acciones de cobro o de sanción a las aerolíneas por la presentación extemporánea de las declaraciones del impuesto al turismo, debido a que la función de administración y fiscalización se encuentra en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1166 de 2020, compilado en el Decreto 1074 de 2015.

Finalmente, sobre la incidencia disciplinaria planteada por el Ente de Control y no desarrollada desde los análisis de las infracciones a deberes funcionales, conductas y la posibilidad de ilicitud sustancial (art. 9° - Código General Disciplinario), es necesario manifestar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no compartimos dicha interpretación, toda vez que no se encuentran evidenciados los elementos subjetivos del tipo y mucho menos los elementos objetivos del tipo (culpa y dolo).

En mérito de lo expuesto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reitera que ha actuado en estricto cumplimiento del marco normativo que regula el impuesto nacional

con destino al turismo como inversión social, conforme a lo dispuesto en la Ley 1101 de 2006, el Decreto 1074 de 2015 y la Circular Externa No. 014 de 2020.

La gestión adelantada por esta cartera ha estado orientada a definir los lineamientos, procedimientos y mecanismos técnicos necesarios para garantizar la adecuada declaración y transferencia de los recursos, así como la transparencia y trazabilidad de la información asociada. De esta manera, se ha dado cumplimiento a las funciones asignadas, sin que sea jurídicamente procedente atribuirle competencias de inspección, fiscalización o control tributario, las cuales corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en su calidad de autoridad tributaria, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como sujeto activo del impuesto.

En consecuencia, no puede predicarse una falta de coordinación o de cumplimiento funcional por parte del Ministerio, puesto que este ha definido de manera clara los canales formales de recepción de información —incluido el correo institucional exclusivo para dicho fin—, ha dispuesto un procedimiento unificado mediante acto administrativo, y ha mantenido articulación constante con las entidades involucradas, dentro de los límites de sus competencias.

De igual manera, no se evidencia daño fiscal alguno, dado que no se acreditó una disminución material ni una pérdida efectiva de recursos del Estado. El cálculo señalado por el Ente de Control parte de un criterio interpretativo sobre la fecha de reporte por parte de las aerolíneas y no de la fecha real de ingreso de los recursos al Tesoro Nacional, la cual, en la mayoría de los casos, se efectuó dentro de los plazos establecidos.

Así mismo, la documentación y soportes remitidos por el Patrimonio Autónomo FONTUR demuestran que los procedimientos operativos y de validación se han desarrollado con diligencia, transparencia y apego a la normatividad vigente, permitiendo el acceso a la información por parte de las autoridades competentes.

Por tanto, el Ministerio considera que no se configuran los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal ni disciplinaria, toda vez que no concurren el daño cierto, cuantificable ni especial, ni se evidencia conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a servidor público alguno.

Por último, esta cartera reitera su compromiso con la gestión responsable, la legalidad y la eficiencia en la administración de los recursos del sector turismo, reafirmando que sus actuaciones se enmarcan en los principios de coordinación, transparencia y respeto por la distribución de competencias establecida por la Constitución y la ley.

Sin otro particular, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo agradecemos de antemano la atención y gestión prestada, estando atentos a cualquier otro requerimiento u observaciones de su parte.”

Análisis de la Respuesta

En la respuesta remitida por el MinCIT, reitera que su competencia respecto del impuesto y las limita a: definir la cuenta de recaudo, indicar el formulario de declaración y establecer

los mecanismos de recepción de la información, de conformidad con la Ley 1101 de 2006, el Decreto 1074 de 2015 y la Circular Externa 014 de 2020. Señala que no tiene funciones de inspección, control o fiscalización tributaria, las cuales corresponden a la DIAN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este planteamiento, aunque jurídicamente adecuado, no desvirtúa la observación formulada por la CGR, en la medida en que se no atribuye al MinCIT, la función de fiscalizar el cumplimiento tributario, ni le imputa responsabilidad por la no imposición de sanciones. La observación documenta hechos verificables en la operación del impuesto, particularmente la presentación extemporánea y el efecto fiscal derivado de la inacción de la DIAN, dentro de un procedimiento que fue definido normativamente por el propio Ministerio como entidad cabeza del sector.

De este modo, la relación del MinCIT y FONTUR respecto de las situaciones detectadas, es clara respecto a que no se les atribuye funciones sancionatorias o de control tributario, sino en que la administración del impuesto al turismo es un proceso interinstitucional en el que concurren varias entidades públicas. Bajo este esquema, la coordinación, articulación y seguimiento institucional entre MinCIT, DIAN y FONTUR se convierte en un elemento esencial para asegurar que el impuesto cumpla los fines para los cuales fue creado, así como para prevenir riesgos de ineficiencia, rezagos operativos o afectaciones al flujo de recursos destinados a inversión social en el sector turismo.

En consecuencia, la observación de la CGR no reprocha competencias inexistentes, sino que subraya la brecha de articulación que impacta el logro de los objetivos del tributo y que es imputable al diseño y a la gobernanza sectorial en la que el MinCIT tiene un rol rector.

El MinCIT no discute las cifras presentadas por la CGR ni desvirtúa un solo caso concreto de extemporaneidad. Por el contrario, al citar el ejemplo “tomado de manera aleatoria” sobre el I trimestre de 2021, reconoce que:

“si bien es cierto, el envío de la documentación está fuera de los tiempos establecidos como fecha máxima de remisión a FONTUR, la fecha de consignación de los recursos, en la mayoría de los casos, sí se dio dentro de los tiempos previstos”.

Con ello, confirma la extemporaneidad en la presentación y centra su respuesta en la oportunidad del pago. Además, explica que, conforme a la Circular 014 de 2020, el procedimiento de declaración y transferencia se basa en el diligenciamiento del formulario y el envío de la información al correo institucional impuestoturismo@fontur.com.co o su entrega física, lo que implica que, en la práctica, la fecha de presentación se verifica a partir del envío/recepción de dichos reportes.

Este reconocimiento confirma la metodología empleada por la CGR, basada en comparar la fecha efectiva de envío de los correos con el plazo legal para la presentación. El MinCIT no cuestiona la trazabilidad de los soportes utilizados, ni aporta una interpretación alternativa sobre el momento en que debe entenderse presentada la declaración.

En lo relacionado con el daño fiscal expone su criterio, en la medida que no se acreditó una disminución material o pérdida efectiva de recursos del Estado, ya que los pagos del impuesto se habrían realizado, en la mayoría de los casos, dentro de los plazos establecidos. Esta argumentación, que es la misma presentada por FONTUR, confunde el cumplimiento de la obligación sustancial (pago) con el cumplimiento de la obligación formal (presentación oportuna de la declaración).

El ingreso oportuno de los recursos al Tesoro Nacional no subsana la extemporaneidad en la presentación, que constituye una obligación cuyo incumplimiento genera la sanción prevista en el artículo 641 del Estatuto Tributario.

El daño fiscal identificado por la CGR no deriva de la falta de pago, sino de la pérdida de la oportunidad jurídica para imponer la sanción por presentación tardía, toda vez que, al no actuar la DIAN dentro del término general de firmeza (art. 714 E.T.), las sanciones dejaron de ser exigibles.

En ese contexto, el daño fiscal de \$5.303.744.741 es real, cierto y cuantificable, pues corresponde a sanciones que debieron imponerse frente a 245 declaraciones extemporáneas, cuya procedencia no es discutida por el MinCIT y cuya imposición se tornó imposible por la inactividad de la administración tributaria.

El propio MinCIT reconoce que el procedimiento continúa dependiendo de procesos manuales basados en el envío de correos electrónicos y el almacenamiento de documentos en repositorios, sin validaciones automáticas ni cruces de información entre bases de datos. A pesar de ello, sostiene que *“no puede hablarse de falta de coordinación”* y que ese Ministerio ha cumplido cabalmente con las funciones que le asigna la ley.

Es de anotar que, en la observación la CGR identifica que el modelo procedimental definido por el MinCIT, constituye un factor de riesgo que facilita la persistencia de comportamientos extemporáneos y dificulta la detección oportuna de inconsistencias. El hecho de que el MinCIT haya expedido la Circular 014 de 2020 y definido un canal exclusivo de correo no desvirtúa esta conclusión; por el contrario, en la medida en que el propio Ministerio admite la ausencia de un sistema unificado y de validaciones, refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión e intercambio de información.

El MinCIT plantea que no se configuran los elementos esenciales de la responsabilidad fiscal, ni disciplinaria en cabeza de sus servidores, al no evidenciarse daño cierto, cuantificable y en especial, ni dolo o culpa grave.

En este punto, es importante precisar la observación centra la responsabilidad en la entidad competente para administrar y fiscalizar el impuesto que es la DIAN. El análisis sobre daño fiscal y pérdida de oportunidad se refiere a los procedimientos definidos y al sistema de administración del impuesto al turismo en su conjunto, puesto que la falta de acciones coordinadas, concretas entre las entidades responsables tiene consecuencias tales como la omisión de la DIAN en la imposición de sanciones, para este caso concreto.

Por ello, los argumentos del Ministerio sobre ausencia de dolo o culpa en sus servidores no desvirtúan el hallazgo y serán las autoridades de responsabilidad fiscal y disciplinaria, quienes determinaran y graduaran, si es del caso, la responsabilidad de las entidades intervinientes y los servidores responsables.

Conclusión general

Revisadas las respuestas brindadas por la DIAN, FONTUR y MinCIT y analizadas de forma integral, se observa como cada entidad desde su perspectiva, en primera instancia alega el cumplimiento de las funciones asignadas y en segunda, argumenta que cualquier deficiencia que se presente se origina en la falta de gestión de las demás.

Para la CGR, son claras las funciones asignadas a cada sujeto de control interviniente, pero también como, la administración de los recursos provenientes del recaudo del impuesto al turismo se realiza de forma fragmentada, manual y con ausencia de procedimientos internos, o mecanismos efectivos de interlocución entre las entidades responsables del mismo.

Respecto a la evaluación realizada por la CGR a la gestión fiscal adelantada frente a la administración de los recursos del impuesto al turismo se debe tener en cuenta que, el control fiscal posterior y selectivo que ejerce la CGR, tal como lo determina la Corte Constitucional⁷ es un esquema amplio, integral, complementario, posterior y selectivo, entendido así:

Amplio, dado que recae sobre las personas que toman decisiones que determinan la gestión fiscal, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación; Integral, puesto que abarca la totalidad del proceso de la gestión de los recursos públicos; complementario, a las funciones que desarrollan las oficinas de control interno o quien haga sus veces y posterior, puesto que la CGR solo está facultada para desplegar sus competencias una vez la administración ha actuado, es decir ha tomado las decisiones de su competencia frente al asunto objeto de auditoría.

En este sentido, la CGR realizó la evaluación de la información disponible y realizó el cálculo con fundamento en los criterios legales relacionados en el cuerpo del hallazgo, y con este no se busca sustituir a la autoridad tributaria en el ejercicio de sus facultades y competencias, sino obtener una cuantificación del daño fiscal ocasionado a partir de la omisión de las competencias asignadas a la DIAN. Tal como se ha mencionado a los largo del análisis, este cálculo no incluye intereses de mora u otras liquidaciones propias del ejercicio de determinación y discusión tributaria de impuestos y se reitera no es la finalidad, ni competencia de este órgano de control fiscal.

En este marco, si bien es cierto, el ejercicio de la fiscalización tributaria del impuesto al turismo es competencia directa de la DIAN, a su vez es competencia tanto del MinCIT

⁷ Sentencia C-140 de 2020.

como de FONTUR, en el marco de sus funciones y de la coordinación interinstitucional, que garanticen que la información de la que son responsables y que es el insumo para el actuar de la DIAN, tenga la calidad requerida para el ejercicio de sus competencias y para que ello se dé, las tres entidades debieron generar un entendimiento común frente a la organización de la información, en tanto que, el mayor o menor recaudo del impuesto al turismo afecta directamente la gestión tanto del MinCIT como de FONTUR al ser fuente de recursos para el desarrollo de los proyectos de inversión de sector turismo, a su cargo.

La coordinación interinstitucional es un mandato legal derivado de los principios de eficiencia y coordinación de la función pública, y su ausencia constituye una omisión funcional relevante, y es allí donde tiene fundamento la incidencia disciplinaria de la observación de la CGR, además de que como consecuencia se constituye un daño patrimonial por \$5.303.744.741.

En conclusión, se mantiene la situación detectada en tanto deriva de la falta de actuación oportuna y diligente de los sujetos de control intervinientes en la administración de los recursos provenientes del impuesto al turismo, por cuanto las respuestas no aportan elementos que modifiquen esta conclusión, ni allegaron evidencia que contradiga lo verificado por la CGR, por lo cual se determina el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo nro. 2 COH_7360_2025 Presupuesto de Ingresos de los recursos recaudados del impuesto al turismo (D)

• CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social. (Subrayado fuera de texto)

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

- DECRETO - LEY 111 DE 1996**, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

ARTÍCULO 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo [359](#) de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos [356](#) y [357](#) de la Constitución (Ley 225/95, artículo [7o.](#)).

ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo [38](#), Ley 225/95, artículo 8o.).

- **LEY 1101 de 2006**, Por la cual se modifica la Ley [300](#) de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 4o. IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL. Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. (Subrayado fuera de texto).

El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior.

El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengan al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional.

El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos.

El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo [4o](#) de la Ley 1101 de 2006, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación

en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. La generación del impuesto será la compra del tiquete.

ARTÍCULO 6o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo [52](#) de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. El Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística^{<1>} al que se refiere el artículo [11](#) de la presente ley aprobará los planes y programas en que se invertirán estos recursos de conformidad con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su ejecución se hará a través de Proexport para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística^{<1>} de que trata el artículo [9o](#) de la presente ley, para la promoción interna y la competitividad.

- **LEY 1955 de 2019**, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

“ARTÍCULO 68. ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos recaudados por concepto del impuesto con destino al turismo de que trata el artículo [4o](#) de la Ley 1101 de 2006, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación.” (subrayado fuera de texto)

- **LEY 2294 DE 2023 del 19 de mayo de 2023** “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

ARTÍCULO 307. Modifíquese el artículo [21](#) de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

Artículo [21](#). El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos [1o](#) y [8o](#) de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patronio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

- **DECRETO 1166 DE 2020** *Por el cual se sustituye la Sección [10](#), se deroga la Sección [11](#) del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo [4°](#) de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo [128](#) de la Ley 2010 de 2019.*

2.2.4.2.10.9. Destinación de los recursos recaudados por concepto de impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social serán destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo [68](#) de la Ley 1955 de 2019, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.”.

El MHCP otorga a los recursos recaudados por concepto del Impuesto al Turismo el mismo tratamiento que a los demás ingresos tributarios del Presupuesto General de la Nación (PGN), sin embargo, al tratarse de un tributo con destinación específica, dichos recursos no deberían incorporarse, ni gestionarse bajo las reglas generales de los ingresos tributarios del PGN.

Durante las vigencias 2020 – a 30 de junio de 2025, la CGR evidenció que, el recaudo del Impuesto al Turismo ascendió a \$1.451.163,84 millones, de los cuales se descontaron \$373.163, 63⁸ millones por concepto de la aplicación del artículo 28 del EOP para un recaudo neto de \$1.078.000,21.

Del recaudo neto, a la fecha se han apropiado \$955.414,89 millones en el presupuesto de gastos del MinCIT, proyecto de inversión “*Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional*”⁹ que corresponden al 88.6% del valor recaudo neto, el saldo restante está pendiente de apropiar.

Tabla 8 Comparativo Recaudo Efectivo – Apropiación

Cifras en millones de pesos

VIGENCIA	RECAUDO	RECAUDO EFECTIVO (1)	APROPIACIÓN VIGENTE
2020	92.727.05	62.053,52	58.757.16
2021	132.496,67	93.614,09	164.601,30
2022	276.704.33	212.403,32	118.163.98
2023	373.856.47	296.113,93	194.787,21

⁸ **DECRETO - LEY 111 DE 1996**, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*” **ARTÍCULO 28**. *Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo [359](#) de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos [356](#) y [357](#) de la Constitución (Ley 225/95, artículo [7o.](#)).*

⁹ A partir de la vigencia 2024, se apropian los recursos del impuesto al turismo en la sección de funcionamiento del presupuesto de gasto del MinCIT A-03-01-01-002 TRANSFERENCIA FONTUR ARTÍCULO 21 LEY 1558 DE 2012, en cumplimiento del artículo 307 de la Ley 2294 DE 2023 del 19 de mayo de 2023 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”.

VIGENCIA	RECAUDO	RECAUDO EFECTIVO (1)	APROPIACIÓN VIGENTE
2024	370.272.79	264.602,90	205.948.52
2025 (2)	205.106, 52	149.212,45	213.156.72
TOTAL	1.451.163,83	1.078.000,21	955.414.89
VALOR PENDIENTE GIRO			\$ 122.585.32

(1) Valor descontado SGP en aplicación del artículo 28 del EOP; (2) El valor corresponde al recaudo efectivo a 30 de junio de 2025 Fuente: SIIF – MinCIT; Elaboró: CGR

Si bien, en el oficio radicado No. 2-2025-016334 el MHCP indicó a la CGR que:

"(...) los recursos del Impuesto al Turismo que no se apropian en la Ley del Presupuesto General de Nación para cada vigencia respectivamente en el Ministerio de Comercio/ Industria y Turismo permanecen en el Sistema de Cuenta Única Nacional y siguen conservando la naturaleza, propiedad y fines de la ley que los creó, disponibles para ser incluidos en el Presupuesto de la Entidad en vigencias subsiguientes en el marco del proceso de programación presupuesta/ descrito" (subrayado fuera de texto), el comportamiento observado por la CGR en las vigencias objeto de revisión es que en la siguiente vigencia no solamente no apropia el excedente de recursos de la vigencia anterior, sino que restringe el giro de los recursos efectivamente apropiados con destino a FONTUR lo que impide la programación de nuevos proyectos, así como, la ejecución de los programas y proyectos financiados con los recursos de fuente fiscal que tienen destinación específica.

Al respecto es de anotar, que el artículo 2.2.4.2.10.9 del DECRETO 1166 DE 2020¹⁰ establece: “ 2.2.4.2.10.9. Destinación de los recursos recaudados por concepto de impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social serán destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 68 de la Ley 1955 de 2019, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.” (subrayado fuera de texto).

Es decir que, los recursos provenientes del impuesto al turismo no hacen unidad de caja con los demás ingresos tributarios del PGN, ni pueden ser objeto de distribución hacia otras finalidades diferentes a los proyectos de promoción y fortalecimiento de la

¹⁰ Por el cual se sustituye la Sección 10, se deroga la Sección 11 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 4° de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019.

competitividad del MinCIT, con el fin de proteger el cumplimiento de los objetivos específicos de las políticas públicas para este sector.

En ningún caso, se debe considerar que dicha transferencia constituye fondeo o capitalización de Fiducoldex S. A., que actúa exclusivamente como sociedad fiduciaria administradora del patrimonio autónomo FONTUR. Por ello, si bien el MHCP puede fijar lineamientos generales sobre la programación y uso de los recursos públicos ejecutados mediante negocios fiduciarios, tales procedimientos no pueden extenderse de forma íntegra a los recursos recaudados del impuesto al turismo, no solamente por estar sometidos a un régimen jurídico especial, sino que su administración y ejecución fueron asignadas legalmente a FONTUR, lo cual impide su incorporación a la unidad de caja o la restricción de su giro con fundamento en que Fiducoldex tiene recursos del PGN, los cuales incluye los girados con destino a los patrimonios autónomos Innpulsa y Procolombia.

Lo anterior obedece a que el MHCP aplica la normatividad y los procedimientos establecidos para la administración eficiente de los recursos públicos el mismo tratamiento que a los demás ingresos tributarios del PGN girados a entidades financieras. Sin embargo, al tratarse de un tributo con destinación específica, dichos recursos no deberían incorporarse, ni gestionarse bajo las reglas generales de los ingresos tributarios del PGN.

En consecuencia, la no programación del recaudo pendiente de apropiación en la siguiente vigencia fiscal siguiente o su no adición durante la ejecución presupuestal del año en curso desconoce el principio de especialización del gasto público. Asimismo, dado que la ley establece un fin determinado para estos recursos, no resulta jurídicamente procedente justificar su no giro bajo consideraciones de flujo de caja, en la medida en que ello limitaría el cumplimiento del propósito legal para el cual fueron creados, lo que ha originado que en el Sistema de Cuenta Única Nacional estén pendientes de giro \$122.585,32 millones provenientes del recaudo del Impuesto al Turismo acumulados en los últimos 5 años.

Por lo anterior, se configura incidencia disciplinaria, pues, aunque el MHCP afirma que los recursos están disponibles para su programación, restringe su incorporación, mediante la apropiación pertinente en el PGN y, posteriormente, se abstiene de autorizar el giro de los recursos al patrimonio autónomo FONTUR, desconociendo el mandato legal y afectando la programación y ejecución de los proyectos del sector turismo.

Respuesta de la Entidad

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por MHCP, mediante oficio 2025ER0246113:

En primera instancia la Dirección General de Presupuesto Público del MHCP hace un contexto general y legal respecto a la programación presupuestal del Presupuesto General de la Nación.

Enseguida, relaciona una explicación relacionada con el principio de Unidad de Caja/ Rentas de Destinación específica así:

“(…)

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el ente que administra los fondos públicos de manera centralizada, incluyendo la emisión del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) para distribuir los recursos y cumplir los compromisos del Estado, con el fin asegurar el correcto uso de los recursos financieros públicos.

Por su parte, en cuanto a las rentas de destinación específica el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 16 consagra el Principio de Unidad de Caja, según el cual establece que, “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”.

La Corte Constitucional, se ha referido a dicho principio¹¹:

“El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.

Para el experto doctor Hugo Palacios Mejía, el principio de la unidad de caja se opone a tres normas constitucionales: el artículo 336 inciso cuarto que permite las rentas de destinación específica en la forma de las utilidades obtenidas en los monopolios de suerte y azar, las que serán destinadas a la salud; también iría contra lo dispuesto por el artículo 356 incisos primero y segundo, que establece el situado fiscal; y por último, el principio de unidad de caja vulneraría el artículo 361 que crea el Fondo Nacional de Regalías, otra renta de destinación específica.

Estas tres disposiciones establecen rentas de destinación específica, es decir, son excepciones al principio bajo examen. Este último está positivamente consagrado bajo otra formulación de carácter general en el artículo 359 de la Carta Fundamental, en el que se prohíben las rentas de destinación específica de manera general para lo nacional, con las excepciones que ese mismo artículo y la Constitución consagran.

Sentencia No. C-590 de 1992

“(…)

RENTAS DE DESTINACION ESPECÍFICA

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 478 de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto. (...)

Se colige, que el principio de Unidad de Caja consiste en una gran bolsa común donde ingresan todas las rentas y los recursos de capital para dar cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado, exceptuándose de la aplicación de este principio las rentas de destinación específica, como lo denota la Alta corporación.

Consagradas en el artículo 359 de la Constitución Política, el cual prescribe:

“Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

- 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
- 2. Las destinadas para inversión social.*
- 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”*

De acuerdo con la Sentencia mencionada, “se les ha denominado rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto.”

En desarrollo de la figura consagrada en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), establece:

“Artículo 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2º y 3º del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (L. 225/95, art. 7º).

Por tanto, es posible considerar la existencia de rentas de destinación específica, siempre que se trate de participaciones previstas en la Constitución para las entidades territoriales o aquellas destinadas a la inversión social, las cuales serán liquidadas a partir del recaudo del impuesto o tributo afectado una vez que se han hecho los descuentos que corresponden a los derechos de las entidades territoriales sobre los ingresos corrientes de la Nación.

Al respecto en Sentencia C-317 de 1998, se lee:

“Es así como la ley orgánica de presupuesto establece de manera perentoria el descuento previo de los recursos correspondientes a estas transferencias, previamente a cualquier otro cálculo de rentas de destinación específicas. El artículo 28 del Decreto 111 de 1996 dispone: ‘Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución se harán efectiva sobre los ingresos corrientes que correspondan a la nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución.’”

De esta forma se consagra, tanto en la Carta Política como en la ley orgánica de presupuesto, ésta última de rango semiconstitucional, el carácter preeminente de la ley 60 de 1993, por encima de otras asignaciones presupuestales, como una garantía para las entidades territoriales frente al legislador, quien no podrá por medio de ley ordinaria ensanchar o reducir la cobertura de materias objeto de atención en el área de inversión social, con recursos nacionales, de manera que se restrinjan los ingresos corrientes de la nación, en cuanto al volumen que debe transferir a las entidades territoriales.

Sostener lo contrario, además de la vulneración de las normas constitucionales aludidas, supondría una disminución de la base de cálculo de los recursos de la Ley 60 de 1993.”

De acuerdo con lo anterior, es claro que el Impuesto al Turismo es una Renta de destinación específica y que se distribuye de acuerdo con la ley vigente, una vez se ha determinado el recaudo y se hayan realizado las devoluciones y descontado las asignaciones legales.

(...)

Si bien es cierto en el artículo 68 de la Ley 1955 de 2019¹² establece que:

“ARTÍCULO 68. ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos recaudados por concepto del impuesto con destino al turismo de que trata el artículo 4o de la Ley 1101 de 2006, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación.” Subrayado fuera de texto.

La corte constitucional se ha pronunciado al respecto a que el artículo 151 de la Constitución establece que las leyes orgánicas regulan aspectos fundamentales como el funcionamiento del Congreso, el presupuesto, el plan de desarrollo y la distribución de competencias entre entidades territoriales. Debido a la importancia de estos temas, su creación, modificación o derogación requiere un procedimiento especial y mayorías más altas que las necesarias para las leyes ordinarias. En consecuencia, el Estatuto Orgánico

¹² “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

de Presupuesto no puede estar subordinado a la Ley 1955 de 2019, según lo señalado por la corte constitucional¹³:

Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y a través de ellas se adoptaran las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Dada la importancia que revisten dichas materias el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial, sujeta a mayorías también especiales, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias.

Es necesario resaltar que, la Corte¹⁴ señala que solo la ley orgánica de presupuesto puede definir qué partidas integran el gasto público social, conforme al artículo 350 de la Constitución. Esta clasificación debe ser respetada cada año por la ley anual de presupuesto, la cual debe seguir los criterios establecidos por la ley orgánica. Además, una ley ordinaria no puede regular cómo se prepara, aprueba o ejecuta el presupuesto, ya que eso violaría la reserva de ley orgánica, siendo esta la única con fuerza vinculante en dichas materias.

A juicio de esta Corte, corresponde a la ley orgánica de presupuesto definir las partidas que integran el componente de la ley de apropiaciones denominado “gasto público social”. En efecto, esta nomenclatura resulta pertinente en las distintas fases de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, de modo que “la ley orgánica respectiva”, a la cual alude el artículo 350 de la C.P., no es otra distinta de aquella.

La clasificación realizada por la ley orgánica debe ser acatada en cada período fiscal por la ley anual de presupuesto. En este sentido, en la ley anual de presupuesto se procede a agrupar las partidas que conforman el bloque del gasto público social siguiendo en un todo los criterios fijados en la indicada ley orgánica. Es un asunto enteramente ajeno a la ley ordinaria el de preceptuar la manera general cómo ha de prepararse, aprobarse y ejecutarse la ley anual de presupuesto.

Aparte de la palmaria vulneración de la reserva de ley orgánica que se configura cuando la ley ordinaria pretende cumplir la misión asignada a la orgánica, no sobra advertir que en estas materias las únicas reglas oponibles y vinculantes a la hora de aprobar el presupuesto son las contenidas en el estatuto orgánico.

(...)

Así las cosas, el Impuesto al Turismo una vez se define el monto a programar de conformidad con el Plan Financiero, se programa en la Sección: 3501-01 - MINISTERIO

¹³ Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Sentencia C-317/98 del 28 de mayo de 1998

DE COMERCIO-INDUSTRIA Y TURISMO-GESTIÓN GENERAL, en el rubro: A-03-01-01-002 - TRANSFERENCIA FONTUR ARTÍCULO 21 LEY 1558 DE 2012, y El Ministerio de Comercio-Industria y Turismo los transfiere al FONTUR, para su ejecución, dando cumplimiento a lo que establece el principio antes citado.

Es decir, los recursos en su esencia se han programado para lo que determinó la Ley sobre el Impuesto al Turismo. En ningún momento se han apropiado recursos para financiar gastos diferentes a lo que establece el Impuesto al Turismo.

(...)

Finalmente, con todo lo expuesto, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, reitera lo manifestado en alguna de la respuesta transcrita que, el Impuesto al Turismo es una Renta de destinación específica y que se distribuye de acuerdo con la ley vigente, una vez se ha determinado el recaudo, de acuerdo con las devoluciones realizadas y descontado las asignaciones legales.

En este orden de ideas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido cumpliendo con la programación en el presupuesto en cada vigencia del Impuesto al Turismo para lo que determino la Ley, y en ningún momento ha desconocido las normas sobre la programación presupuestal de esta renta, y ha atendido las normas orgánicas que rigen en materia de política fiscal.

Análisis de la Respuesta

Revisada la respuesta enviada por el MHCP se debe indicar que, frente al contexto normativo realizado no se discute ninguno de los argumentos contenidos en la situación detectada por la CGR por cuanto se realizó la revisión de la normatividad relacionada con las rentas de destinación específica y el descuento por concepto del sistema general de participaciones, que les aplica.

Similar situación se presenta en lo relacionado con el principio de unidad de caja, coincide con la posición de la CGR, en el sentido de que exceptúan de la aplicación de este principio las rentas de destinación específica consagradas en el artículo 359 de la CPC y de las que hace parte el impuesto al turismo y ante lo cual el MHCP concluye: *“De acuerdo con lo anterior, es claro que el Impuesto al Turismo es una Renta de destinación específica y que se distribuye de acuerdo con la ley vigente, una vez se ha determinado el recaudo y se hayan realizado las devoluciones y descontado las asignaciones legales.”*

Respecto al artículo 68 de la Ley 1955 de 2019 y la subordinación de la Ley Orgánica de Presupuesto a este, en donde el MHCP menciona que: *“Además, una ley ordinaria no puede regular cómo se prepara, aprueba o ejecuta el presupuesto, ya que eso violaría la reserva de ley orgánica, siendo esta la única con fuerza vinculante en dichas materias.”*

Al respecto se debe tener en cuenta que, el MHCP no es el órgano competente para solventar la discusión o definir la legalidad o no del contenido de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en caso de así considerarlo deberá interponer las acciones legales ante

las autoridades competentes, hasta tanto esto no ocurra el artículo 68 de la Ley 1955 de 2019, goza de legalidad y debe ser acatado.

Enseguida el MHCP hace una presentación de la información del recaudo la cual difiere de la entregada a la CGR mediante la comunicación 2-2025-016334 del 13 de marzo de 2025 por cuanto en ella se relacionó la información del aforo y no del recaudo, ni de los porcentajes aplicados en cumplimiento del artículo 28 del EOP, la información suministrada por la subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal de la DGPPN, indica los valores correspondientes al recaudo neto (esto es descontado el SGP), como se observa en la siguiente tabla:

IMPUESTO AL TURISMO -2020-2025

Millones de Pesos

VIGENCIAS	RECAUDO IMP. TURISMO - SIIF	DESCUENTO (%) ARTÍCULO 28 ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO - RDE	MONTO DESCUENTO ARTÍCULO 28 ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO (RDE)	NETO IMPUESTO AL TURISMO	APROPiación VIGENTE	COMPROMISOS	OBLIGACIÓN	PAGOS	Ejecución(%) sobre obligación	SALDOS
1	2	3	4=(2 x %3)	5=(2-4)	6	7	8	9	10=(8/6)	11=(5-10)
2020	92.727,05	33,08%	30.673,53	62.053,52	58.757,16	58.757,16	0,00	0,00	0,0%	3.296,36
2021	132.496,67	29,35%	38.882,59	93.614,09	164.601,30	164.601,30	0,00	0,00	0,0%	-70.987,21
2022	276.704,33	23,24%	64.301,01	212.403,32	118.163,98	118.163,98	23.809,81	23.809,81	20,1%	94.239,35
2023	373.856,47	20,79%	77.742,54	296.113,93	194.787,21	194.787,21	51.135,17	51.135,17	26,3%	101.326,72
2024	370.272,79	28,54%	105.669,89	264.602,90	205.948,52	205.948,52	0,00	0,00	0,0%	58.654,38
2025*	205.106,52	27,25%	55.894,07	149.212,45	213.156,72	213.156,72	34.051,48	34.051,48	16,0%	-63.944,26
TOTALES	1.451.163,84		373.163,63	1.078.000,21	955.414,88	955.414,88	108.996,47	108.996,47	0,00	122.585,33

En lo pertinente a los argumentos relacionados con la ejecución del gasto, se incluirá el análisis en el hallazgo de la CGR relacionado directamente con este asunto.

En conclusión, las situaciones descritas configuran una ilicitud sustancial, ya que reflejan el incumplimiento de deberes funcionales relacionados con la adecuada gestión y destinación de los recursos públicos de destinación específica, puesto que la falta de programación y giro oportuno del recaudo del Impuesto al Turismo vulnera el principio de especialización del gasto y desconoce el propósito legal de estos fondos.

Adicionalmente, es necesario enfatizar que la ilicitud sustancial se deriva de la imposibilidad de que todos los recursos recaudados por concepto del impuesto al turismo se destinen a cumplir su finalidad legal, orientada a la financiación de programas dirigidos a fortalecer el sector, dinamizar la economía y apoyar a los empresarios vinculados a las actividades que dicho impuesto busca impulsar.

La restricción en la apropiación de todos los recursos impide que estos se materialicen en beneficios concretos, contrariando el marco legal que establece su destinación específica y afectando la eficacia de la política pública sectorial.

Esta omisión afecta la oportunidad en la ejecución de los recursos, por lo que no puede considerarse un simple error administrativo o procedimental, sino una conducta con incidencia disciplinaria, por lo cual la situación detectada se determina como hallazgo y se confirma la incidencia comunicada.

Hallazgo nro. 3 COH_7359_2025 Ejecución Presupuestal de Gastos y Rezago Presupuestal de los recursos del impuesto al turismo. (D)

• **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social. (Subrayado fuera de texto)

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

- **DECRETO - LEY 111 DE 1996**, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

ARTÍCULO 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo [359](#) de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos [356](#) y [357](#) de la Constitución (Ley 225/95, artículo [7o.](#)).

ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo [38](#), Ley 225/95, artículo 8o.).

- **LEY 1101 de 2006**, Por la cual se modifica la Ley [300](#) de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 4o. IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL.

Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. (Subrayado fuera de texto).

El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior.

El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengan al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional.

El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos.

El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo [4o](#) de la Ley 1101 de 2006, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. La generación del impuesto será la compra del tiquete.

ARTÍCULO 6o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo [52](#) de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. El Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística^{<1>} al que se refiere el artículo [11](#) de la presente ley aprobará los planes y programas en que se invertirán estos recursos de conformidad con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su ejecución se hará a través de Proexport para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística^{<1>} de que trata el artículo [9o](#) de la presente ley, para la promoción interna y la competitividad.

- **Ley 1955 de 2019**, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

“ARTÍCULO 36. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS. <Consultar vigencia directamente en la norma que modifica> Modifíquese el artículo [149](#) de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo [149](#). Administración eficiente de recursos públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.

En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna.

Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.

Cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.

PARÁGRAFO 1o. Además de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo [261](#) de la Ley 1450 de 2011, las entidades estatales del orden nacional que administren contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico, podrán formar parte del Sistema de Cuenta Única Nacional.

PARÁGRAFO 2o. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá administrar excedentes de liquidez de entidades estatales de cualquier orden a través de depósitos en administración, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO 3o. Lo establecido en el inciso segundo de la presente disposición aplicará de manera especial para los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) de que tratan los artículos [48](#) y [49](#) de la Ley 546 de 1999 y el artículo [88](#) de la Ley 1151 de 2017 <sic>, así como para los recursos del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR) depositados por el Banco Agrario, de conformidad con lo establecido en el Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 y sus normas modificatorias.”

“ARTÍCULO 68. ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos recaudados por concepto del impuesto con destino al turismo de que trata el artículo [4o](#) de la Ley 1101 de 2006, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, no

servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación.” (subrayado fuera de texto)

- **Ley 2294 de 2023 del 19 de mayo de 2023** “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

ARTÍCULO 307. *Modifíquese el artículo [21](#) de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:*

Artículo [21](#). El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos [1o](#) y [8o](#) de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patronio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

ARTÍCULO 319. REINTEGRO DE RECURSOS A LA UNIDAD DE CAJA DEL TESORO NACIONAL. *En aplicación del artículo [149](#) de la Ley 1753 de 2015, el Tesoro Nacional podrá exigir el reintegro de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación cuando habiéndose efectuado su traslado a una entidad financiera, incluyendo patrimonios autónomos, no se hubieren comprometido en la adquisición de bienes o servicios por parte de la respectiva entidad estatal dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de su traslado, siempre que ello no genere el incumplimiento contractual de la entidad a la cual le fueron asignados dichos recursos. Los recursos reintegrados serán administrados por el Tesoro Nacional hasta que vuelvan a ser requeridos para gastos referentes al cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, por lo cual el reintegro no afectará las obligaciones ni la capacidad de pago que la entidad estatal o el patrimonio autónomo deba cumplir <sic> el Tesoro Nacional no generará rendimientos financieros a favor de los recursos reintegrados, excepto cuando una disposición legal hubiere ordenado un tratamiento especial sobre los mismos.*

Los recursos así reintegrados al Tesoro Nacional formarán parte de la unidad de caja de la Nación y las entidades perderán el derecho a reclamarlos cuando hayan transcurrido Tres (3) años contados a partir de cada reintegro y no se hayan utilizado para atender las obligaciones para las cuales fueron apropiados, siempre y cuando el ordenador del gasto correspondiente certifique que no existen obligaciones pendientes de pago con cargo a dichos recursos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Los recursos reintegrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y que sobrepasen el plazo indicado en este artículo*

perderán el derecho a su utilización el 31 de diciembre de 2024, siempre y cuando no existan obligaciones de pago pendientes.

- **DECRETO 1166 DE 2020** *Por el cual se sustituye la Sección [10](#), se deroga la Sección [11](#) del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo [4°](#) de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo [128](#) de la Ley 2010 de 2019.*

2.2.4.2.10.9. Destinación de los recursos recaudados por concepto de impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social serán destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo [68](#) de la Ley 1955 de 2019, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.”.

- **CONFIS, Informe Técnico pagos con Valor Líquido cero**, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Subdirección de Operaciones – Documento D.G.C.P.T.N. NRO. 01/2020.
- **DIRECTIVA PRESIDENCIAL 06 del 14 de noviembre de 2023**

PARA: MINISTROS Y MINISTRAS, DIRECTORES Y DIRECTORAS DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y REPRESENTANTES LEGALES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN NACIONAL

DE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ASUNTO: USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

“(…) la celebración de contratos y convenios que permite la ejecución de las políticas públicas y el gasto público que la respalda, deberán estar enmarcadas por actuaciones que garanticen una ejecución eficiente de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación.

Por tanto, se insta a los representantes legales de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional, a atender la siguiente directriz en el marco de sus competencias legales y reglamentarias;

1. A partir de la fecha, los ministerios, sus entidades adscritas y vinculadas con capacidad jurídica para contratar, deberán ejecutar directamente sus recursos y evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarios en la ejecución de sus políticas y recursos públicos. En todo caso, se respetarán los contratos que a la fecha de la presente Directiva se encuentren vigentes.

A través de esta directiva, extiende, la instrucción a la debida, idónea y eficiente ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación.”.

Durante las vigencias 2020 – a 30 de junio de 2025 se presenta una ejecución del 11% en términos de pagos y obligaciones en el proyecto de inversión *Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional*¹⁵ del presupuesto de gastos del MinCIT, que corresponde al proyecto de inversión en el cual se apropian los recursos provenientes del Impuesto al Turismo.

Si bien, los recursos fueron comprometidos en su totalidad, debido a los compromisos contractuales adquiridos previamente por FONTUR en ejercicio de la administración y ejecución de los recursos fiscales destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo, el MHCP negó su autorización para el giro de lo solicitado a pesar de la destinación específica del recurso, al punto de que en las vigencias 2020, 2021 y 2024 no autorizó la ejecución de los recursos comprometidos apropiados, lo que conllevó a la creación de reservas presupuestales por el 100% del valor comprometido por el MinCIT, como se observa en la tabla nro. 1.

Tabla 9 Ejecución de Gastos - Recursos del Impuesto al Turismo

Cifras en pesos

VIGENCIA	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGADO	PAGADO	% DE EJECUCIÓN PPTAL	RESERVA PRESUPUESTAL
2020	58.757.157.057	58.757.157.057	0	0	0%	
2021	164.601.300.000	164.601.300.000	0	0	0%	58.757.157.057
2022	118.163.977.231	118.163.977.231	23.809.810.108	23.809.810.108	20%	164.601.300.000
2023	194.787.210.980	194.787.210.980	51.135.174.020	51.135.174.020	26%	94.354.167.123
2024	205.948.519.000	205.948.519.000	0	0	0%	143.652.036.960
30 junio de 2025	213.156.718.000	213.156.718.000	34.051.481.000	34.051.481.000	16%	205.948.519.000
TOTAL	955.414.882.268	955.414.882.268	108.996.465.128	108.996.465.128	11%	

Fuente: SIIF – MinCIT; Elaboró: CGR

El artículo 89 del Decreto Ley 111 de 1996¹⁶ establece que, la apropiación presupuestal constituye la autorización máxima de gasto aprobada por el Congreso de la República, que faculta a las entidades públicas para comprometer y ejecutar los recursos asignados en cada vigencia fiscal. En este sentido, y dado que los recursos del Impuesto al Turismo cuentan con destinación específica, no resulta procedente que el MHCP niegue la autorización de los giros solicitados, una vez se ha verificado el cumplimiento de los

¹⁵ A partir de la vigencia 2024, se apropian los recursos del impuesto al turismo en la sección de funcionamiento del presupuesto de gasto del MinCIT A-03-01-01-002 TRANSFERENCIA FONTUR ARTÍCULO 21 LEY 1558 DE 2012, en cumplimiento del artículo 307 de la Ley 2294 DE 2023 del 19 de mayo de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

¹⁶ DECRETO - LEY 111 DE 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

procedimientos exigidos, dado que estos recursos se exceptúan de la aplicación de los principios presupuestales de universalidad y unidad de caja.

La situación descrita conlleva a la constitución de reservas presupuestales por parte del MinCIT, las cuales, igualmente, no son giradas dentro de la siguiente vigencia, como se evidenció con el trámite y pago de la reserva presupuestal de la vigencia de 2021, que fue pagada en junio de 2025, lo que afecta la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de los fines para los cuales fueron aprobados los recursos, en contravía de los principios de eficacia y eficiencia del gasto público.

En este mismo sentido, se debe tener en cuenta que el MHCP no puede llevar a las entidades públicas a la constitución de rezago presupuestal, cuando este no obedece a

Adicionalmente, se evidenció que el MinCIT no pudo registrar la reserva presupuestal correspondiente a la vigencia 2024, por valor de \$143.652.036.960, debido a que el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) no permitió efectuar dicho registro.

A la fecha, el trámite no ha sido posible, toda vez que estos recursos fueron programados dentro de la vigencia del proyecto de inversión, y a partir de la vigencia 2025, los recursos provenientes del Impuesto al Turismo deben ser transferidos a través de la sección de funcionamiento A-03-01-01-002 – *Transferencia FONTUR, Artículo 21 de la Ley 1558 de 2012*, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023.

Al respecto es de anotar que, a partir de la vigencia de 2018, la Dirección de Operaciones del MHCP ha venido implementando una serie de procedimientos tendientes a optimizar el uso de los recursos públicos ejecutados a través de negocios fiduciarios¹⁷, como se describe a continuación:

“(…)

1. *A través de un mecanismo de administración transitoria de recursos a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y no de mecanismos fiduciarios como se venía efectuando*¹⁸. De esta forma se propende por:

- (i) *Mantener disponibles los recursos cuya finalidad es la ejecución de proyectos y programas de gran envergadura para la Nación y con fines sociales; y*
- (ii) *Evitar giros de recursos que permanecerían ociosos y generando rendimientos únicamente para las entidades fiduciarias. De esta forma, los recursos*

¹⁷ CONFIS, Informe Técnico pagos con Valor Líquido cero, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Subdirección de Operaciones – Documento D.G.C.P.T.N. NRO. 01/2020.

¹⁸ De acuerdo con el informe “Administración de recursos públicos en fiducias” de la Contraloría General de la República del año 2017, la situación de los recursos públicos bajo administración fiduciaria conlleva en muchas ocasiones a inmovilización de recursos lo cual genera “consecuencias directas a las finanzas públicas ya que el Estado a través de las entidades ejecutoras debe asumir el costo de las comisiones que se pagan a las fiduciarias y el costo de los recursos que son contratados para financiar el gasto social, durante el periodo que permanezcan inmovilizados, esto sin considerar los sobrecostos que se generan. De esta forma, a más tiempo de permanencia sin ejecutar, mayor es la consecuencia negativa sobre el erario”. Ver en línea: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452108/Administraci%C3%B3n+de+Recursos+P%C3%B3licos+en+Fiducias+2017.pdf/6b26b4cc-9cc4-49c9-9651-078256aed430?version=1.0>

provenientes del Presupuesto General de la Nación no tienen por objeto proveer a entidades financieras de fondos, sino que el giro a estas entidades solo se realiza una vez cumplidos los requisitos del correspondiente compromiso y/o obligación que es respaldada por la apropiación presupuestal;

En tal sentido, la Dirección General de Crédito Público sólo traslada los recursos a estos mecanismos fiduciarios una vez se haga exigible el pago o se efectúe la entrega del correspondiente bien o servicio.

- 2. A través del control sobre los recursos de forma que no se efectúen giros de nuevos recursos mientras las entidades no hayan efectuado ejecución de aquellos que tienen disponibles³. De esta forma se evita el riesgo de mantener recursos ociosos en entidades fiduciarias, y por tanto, las consecuencias negativas sobre el erario público por los sobrecostos de administración.*

Sobre este segundo punto es importante resaltar que a través de la Ley 1450 de 2011, se ordenaba a los administradores de los patrimonios autónomos a reintegrar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los saldos disponibles en dichos mecanismos fiduciarios que no estuvieran amparando obligaciones y cuyo giro se hubiera realizado con más de dos años de anterioridad. Dicha regulación fue modificada por el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015 y posteriormente el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019 pasando de ser imperativo a potestativo, en la medida que el correspondiente contrato de administración lo permita, lo cual resultó en la negativa del reintegro efectivo de los recursos. (...)

En este mismo sentido, el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019¹⁹ dispone: “(...) la administración eficiente de los recursos públicos, y, por tanto, los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.

En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna²⁰.(...)”.

Es así que, en el marco de la implementación de los procedimientos antes descritos, el MHCP ha supeditado el giro de los recursos provenientes del Impuesto al Turismo a la disponibilidad en caja de Fiducoldex - FONTUR, dándole el tratamiento a estos recursos como a los demás recursos provenientes del PGN y conllevando al MinCIT a la

¹⁹ “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

²⁰ CONFIS, Informe Técnico pagos con Valor Líquido cero, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Subdirección de Operaciones – Documento D.G.C.P.T.N. NRO. 01/2020.

constitución de rezago presupuestal por valor líquido cero, cuando esta política no es aplicable a los recursos del impuesto al turismo.

Al respecto, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 68 de la Ley 1955 de 2019: ***“ARTÍCULO 68. ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos recaudados por concepto del impuesto con destino al turismo de que trata el artículo 4o de la Ley 1101 de 2006, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación.”*** (subrayado fuera de texto)

Así las cosas, la transferencia de los recursos del impuesto al turismo que el MinCIT realiza a FONTUR se fundamenta en el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023, para su administración y ejecución conforme a los fines sectoriales definidos por la ley. En ningún caso dicha transferencia constituye fondeo o capitalización de Fiducoldex S. A.

Por ello, si bien el MHCP puede fijar lineamientos generales y dar cumplimiento a la normatividad expedida para la administración eficiente de los recursos públicos²¹ ejecutados mediante negocios fiduciarios, tales procedimientos no pueden extenderse a los valores recaudados del Impuesto al Turismo, por cuanto están sometidos a un régimen jurídico especial y su administración y ejecución fueron asignadas legalmente a FONTUR, lo cual impide su incorporación a la unidad de caja o su reorientación a finalidades distintas.

En consecuencia, se evidencia ineficiencia en la gestión presupuestal por parte del MHCP que dificulta el cumplimiento de los objetivos de los proyectos de inversión orientados al fortalecimiento de la competitividad del turismo y limita la capacidad de FONTUR para cumplir con sus compromisos contractuales, lo que configura una incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por MHCP, mediante los oficios 2025ER0246113 y 2025ER0259377 del 20 de octubre y el 05 de noviembre de la presente vigencia, respectivamente:

En la primera comunicación del 20 de octubre el MHCP se indica:

En atención a la observación formulada, en el marco de las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecidas en el Decreto 4712 de 2008, de manera atenta se realizan las siguientes precisiones:

1. *La DGCPTN, únicamente actúa conforme a las solicitudes y/o requerimientos que las entidades, que conforman el Presupuesto General de Nación -PGN-, realizan en*

²¹ Decreto 1551 de 2024 - Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el manejo eficiente de los recursos públicos

el Sistema de Información Financiera -SIIF.

2. Según los registros efectuados en el sistema SIIF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT- realizó solicitudes de recursos para giro, con cargo al Programa Anual de Caja -PAC- para el año 2025, así:

Vigencia ordinaria 2025 con corte al 14 de octubre

\$213.156 Millones, obligado y girado por la DGCPTN

Rezago presupuestal 2024 pagado en el 2025

\$205.948 Millones, obligado y girado por la DGCPTN

Sobre este punto, es importante mencionar que el MinCIT manifestó, en su momento, frente a los recursos de la vigencia 2024, lo siguiente:

“Se necesitan recursos indispensable por valor total de (78.064millones) para el mes de diciembre, los cuales son, mesadas pensionales concesión de salinas valor (4,533millones), nominas artesanías de Colombia valor (9,076millones), fondo nacional de garantías FNG el valor (17,000millones) recursos necesarios para asegurar el cumplimiento del programa creo los cuales se han solicitado desde mes julio, adicionalmente se requiere garantizar la continuidad operativa de Procolombia el valor (47.700millones), correspondiente a 2 cuotas pendientes nov y dic, incluye nominas, primas, Ssocial, Gtos generales y proveedores. adicionalmente se informa que no se solicitaran recursos a favor de Fontur por valor de (205 mil millones) dado que el p.a cuenta con recursos de rezago valor liquido cero pendientes por solicitar a la DTN.”

A pesar del esfuerzo realizado por la Nación para girar en la presente vigencia cerca de \$419.104 millones, con el argumento que existían obligaciones de pago inmediato, a agosto 30 de 2025 el saldo que se mantiene en la administradora fiduciaria asciende la suma de \$262.126 millones.

3. Para la vigencia ordinaria del año 2023, según los registros efectuados en el sistema SIIF, el MinCIT realizó solicitudes de recursos para giro solo por valor de \$34.781 millones, tal como se observa a continuación:

JUSTIFICACION ENTIDAD	JUSTIFICACION ASESOR
Se requiere PAC oct inversión funcionamiento para 148 contratistas del apoyo misional por valor 1,597millones y tiquetes 400millones, cajas menores valor 350millones, mantenimiento y proveedores valor 565millones, y para el resto de los proyectos fiducia con destinado a Fontur <u>34.781 millones</u> y para Colombia productiva 23,112millones para pago de obligaciones según flujo de caja, por lo cual se requiere un total en fiducias 57,893 millones, para un total en oct de 61,205millones.	Aunque la unidad ejecutora presentó una solicitud cuyos recursos se ejecutan por medio de patrimonios autónomos o fiducias o convenios interadministrativos; <u>se recomienda atender</u> dado que la UE ha remitido certificación de saldo de la fiducia con corte al mes anterior y/o flujo de caja respectivo y de acuerdo con la reunión sostenida con el SO el 29 de agosto de 2023

El valor restante de las apropiaciones de la vigencia ordinaria del año 2023, es decir, la suma de \$143.652 millones, fue constituido como rezago presupuestal por el MinCIT, como una decisión propia de la entidad, en razón a que no existía, para ella, obligaciones de pago exigibles, es decir una real entrega de bienes y/ o servicios. Esta situación se mantuvo hasta el mes de noviembre del año 2024, momento para el cual el Confis señaló lo siguiente:

“Informar a las entidades, que conforman el Presupuesto General de la Nación, para que sí, al final de la ejecución de la vigencia fiscal del 2024, existiesen obligaciones del Rezago Presupuestal pendientes de pago, deberán recurrir a los mecanismos contemplados en la normativa presupuestal vigente.” Lo cual fue informado mediante circular 001 de la Subdirección de Operaciones de la DGCPYTN”.

4. Para el año 2022, los registros del sistema SIIF señalan que de la apropiación de la vigencia ordinaria por \$118.163 millones, el MinCIT, solicitó la suma de \$23.809 millones, los cuales fueron aprobados.

A su vez, el valor del rezago constituido en el año 2021 pagadero en el año 2022, por valor de \$164.601 millones, fue ejecutado bajo la figura de “valor liquidado 0”, y girado durante los años posteriores a solicitud de la entidad. Para tal efecto transcribo el correo enviado en su momento por la entidad: (Se transcribe correo electrónico).

Como conclusiones de lo hasta aquí descrito, se tienen las siguientes:

- 1. La solicitud de PAC es una condición previa para que el MinCIT pueda obligar las partidas presupuestales y generar las respectivas órdenes de pago.*
- 2. De haber existido solicitudes de PAC para pagar bienes y servicios la DGCPYTN las habría atendido, tal como se mencionó a lo largo del escrito.*
- 3. Al no existir solicitudes de PAC, no haber obligado las partidas presupuestales correspondientes y no generar órdenes de pago, la afirmación que se realiza de que “no resulta procedente que el MHCP niegue la autorización de los giros solicitados”, no es correcta.*

Respecto a la respuesta del 05 de noviembre de 2025, el MHCP indica frente a la incidencia disciplinaria:

“(…) Sea lo primero expresar, que ninguna de las actuaciones enunciadas por el Ente de Control, en cabeza de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, revisten connotación de carácter disciplinario, toda vez que, como se ha indicado en las diferentes respuestas emitidas sobre este asunto, esta Dirección siempre ha actuado en el marco legal aplicable frente a las solicitudes de recursos por parte de las Entidades que conforman el PGN, específicamente, frente a las solicitudes realizadas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; esto, en línea con las disposiciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el marco regulatorio que lo ampara, las normas legales que velan por el ejercicio de la administración eficiente de los recursos públicos, el Decreto 1068 de 2015 respecto al recaudo de los recursos del Impuesto al turismo los

cuales deben ser registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación).

Todo lo anterior en el marco de las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecidas en el Decreto 4712 de 2008.

Consideramos que para que el hallazgo sea considerado con incidencia disciplinaria debe estar enmarcado dentro de una irregularidad administrativa en la que, por acción u omisión, haya incurrido el servidor público en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo, o con ocasión de ellos, siendo pertinente reiterar que no es del caso endilgar tal actuación derivada del hallazgo, puesto que como se indicó en precedencia, los funcionarios de la Dirección han actuado regulados por las normas legales vigentes, sin tener potestad para exceder sus facultades.

Por lo anterior, nos permitimos reiterar la respuesta dada en la comunicación No. 2-2025-064657, en el siguiente sentido (...)” (Se transcribe la respuesta entregada mediante comunicación 2025ER0246113 del 20 de octubre de 2025).

Análisis de la Respuesta

Realizado la revisión de los argumentos puestos a consideración de la CGR por parte del MHCP se indica que, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) actúa solamente con base en las solicitudes de recursos que las entidades realizan a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Enseguida, indica que si el MinCIT no presenta solicitudes de Programa Anual de Caja (PAC) o giros, la DGCPTN no puede proceder con el pago y que las reservas presupuestales constituidas fueron decisión del MinCIT, al no existir obligaciones de pago exigibles.

El MHCP sostiene que, sus actuaciones se ajustaron al marco legal vigente, conforme al Decreto 4712 de 2008, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, se manifiesta que no hay connotación disciplinaria, argumentando que los funcionarios actuaron dentro de sus competencias y sin incurrir en omisiones.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, el MHCP plantea sus argumentos con fundamento en el cumplimiento formal de los procedimientos presupuestales; sin embargo, la observación de la CGR se centra en el impacto material de dichas actuaciones sobre el uso efectivo de recursos con destinación específica del impuesto al turismo.

El artículo 68 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 establecen que los recursos del impuesto al turismo deben destinarse exclusivamente a la promoción y competitividad del sector, sin poder ser utilizados para otros fines, ni estar condicionados a restricción alguna.

Por tanto, condicionar su giro a la disponibilidad de liquidez o a políticas generales de control presupuestal implica desconocer el principio de especialización del gasto y el régimen jurídico especial que regula estos recursos con destinación específica.

Aunque el MHCP indica que el MinCIT no solicitó ciertos giros, esta situación se deriva de las propias restricciones impuestas por el MHCP, que limitaron la programación y ejecución de los recursos. Además, la existencia de compromisos y reservas presupuestales evidencia que sí existían obligaciones pendientes, lo que justifica la necesidad de los giros.

Por consiguiente, el argumento de la falta de solicitud formal no desvirtúa la responsabilidad funcional, dado que la imposibilidad de ejecutar los recursos responde a las medidas restrictivas adoptadas por el MHCP.

Al respecto es de anotar que el MinCIT ha solicitado de manera formal y constante al MHCP mediante comunicaciones oficiales, donde explica, al MHCP, la crítica situación de liquidez que enfrentan los patrimonios autónomos (Innpulsa, Procolombia y Fontur), *“toda vez que, la falta de desembolso de los fondos solicitados a la Subdirección de Operación pone en grave riesgo la continuidad de las operaciones de estos patrimonios (...)”*²², este argumento se reitera a lo largo de las comunicaciones entregadas a la CGR por parte del MinCIT, en donde se incluye la solicitud de los recursos del impuesto al turismo pendientes de pago al MHCP, en el entendido de que no es posible que se realice unidad de caja con las demás fuentes de recursos, ni de FONTUR, ni de los demás patrimonios autónomos administrador por Fiducoldex.

Frente a la connotación disciplinaria, el MHCP sostiene que no existe toda vez que, sus actuaciones se ajustan al marco legal vigente y aplicable. No obstante, la CGR fundamenta su observación en la afectación sustancial al interés público, evidenciada en el rezago acumulado del recaudo por más de \$122 mil millones no girados, la restricción constante de giro de los recursos comprometidos durante las vigencias objeto de revisión, al punto de llevar al MinCIT a constituir reservas presupuestales del 100% sin contar con la reserva presupuestal de 2024 pendiente de giro por \$143 mil millones de recursos provenientes de una renta nacional con destinación específica frente a la cual el MHCP no puede oponer argumentos, tales como la aplicación del principio de unidad de caja o la asignación de recursos al MinCIT provenientes de otras fuentes.

Es importante indicar que esta no es una situación de una vigencia determinada, sino que corresponde a una conducta reiterada que afecta el flujo de los recursos del impuesto al turismo por cuanto el MHCP restringe su giro a la disponibilidad de recursos girados a los patrimonios autónomos del MinCIT (Innpulsa y Procolombia) administrados por Fiducoldex²³.

Dado que los recursos de destinación específica deben aplicarse de manera oportuna y

²² Extracto solicitud de recursos para los P.A. Innpulsa, Fontur y Procolombia, riesgo de liquidez. Radicado minCIT 2-2024-033564 del 16 de diciembre de 2024, firmado por la secretaria general del MinCIT.

²³ Radicado MinCIT 2-2025-001251 del 20 de enero de 2025.

conforme a su propósito legal, la omisión en garantizar su ejecución constituye una ilicitud sustancial, al implicar un incumplimiento del deber funcional de asegurar el cumplimiento de los fines del gasto público y se evidencia una afectación directa al principio de especialización del gasto y al cumplimiento de los fines legales del impuesto al turismo.

Del análisis realizado por la CGR se evidencia que la falta de giros oportunos ha generado ineficiencia en la gestión presupuestal del MinCIT y ha limitado la capacidad de FONTUR para ejecutar proyectos de promoción y competitividad turística.

En síntesis, aunque la respuesta del MHCP presenta argumentos formales de cumplimiento normativo, no logra justificar el rezago, ni la falta de ejecución de los recursos, por lo que la observación de la CGR se mantiene con su connotación disciplinaria y se determina como hallazgo para ser incluido en el Informe Final de la auditoría.

Hallazgo nro. 4 COH_6971_2025 Articulación de las entidades responsables del impuesto nacional del turismo.

Constitución Política de Colombia

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social. (Subrayado fuera de texto)

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

Artículo 28. *Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (L. 225/95, art. 7).”*

Artículo 73. *La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.*

En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macro-económicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El gobierno reglamentará la materia (L. 38/89, art. 55; L. 179/94, art. 32; Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).

Ley 1101 de 2006, Por la cual se modifica la Ley [300](#) de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Artículo 6o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo [52](#) de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. El Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística^{<1>} al que se refiere el artículo [11](#) de la presente ley aprobará los planes y programas en que se invertirán estos recursos de conformidad con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su ejecución se hará a través de Proexport para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística^{<1>} de que trata el artículo [9o](#) de la presente ley, para la promoción interna y la competitividad.

Ley 2010 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas

y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

Artículo 128. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1101 de 2006 el cual quedará así:

Artículo 4. Impuesto con destino al turismo como inversión social. Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social (Subrayado fuera de texto) mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas.

El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior.

El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengan al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional.

El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos.

El valor del recaudo del impuesto para el turismo de que trata el artículo 4° de la Ley 1101 de 2006, lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes.

La generación del impuesto será la compra del tiquete.

Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

“ARTÍCULO 68. ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO AL TURISMO. Los recursos recaudados por concepto del impuesto con destino al turismo de que trata el artículo 4o de la Ley 1101 de 2006, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación.” (subrayado fuera de texto)

Decreto 1166 de 2020 “Por el cual se sustituye la Sección 10, se deroga la Sección 11 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019” (Impuesto al Turismo)”.

Artículo 2.2.4.2.10.7. *Administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN estará a cargo de la administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. En uso de sus facultades, podrá verificar la información reportada, requerir, liquidar oficialmente y determinar la deuda, cuando las empresas de transporte aéreo de pasajeros no cumplan con el deber de cobro y transferencia oportuna del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.*

PARÁGRAFO. *La administración del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social incluye su fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.*

Artículo 2.2.4.2.10.9. *Destinación de los recursos recaudados por concepto de impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social serán destinados para los proyectos de promoción y fortalecimiento de la competitividad del turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y no servirán de base en el proceso de programación para la financiación de otros programas del sector en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 68 de la Ley 1955 de 2019, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.*

Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

Artículo 307. *Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:*

Artículo 21. *El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1° y 8° de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.*

FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije éste. La administración y operación del patrimonio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

Artículo 319. REINTEGRO DE RECURSOS A LA UNIDAD DE CAJA DEL TESORO NACIONAL. *En aplicación del artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el Tesoro Nacional podrá exigir el reintegro de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación cuando habiéndose efectuado su traslado a una entidad financiera, incluyendo*

patrimonios autónomos, no se hubieren comprometido en la adquisición de bienes o servicios por parte de la respectiva entidad estatal dentro de los dos (2) años siguiente a la fecha de su traslado, siempre que ello no genere el incumplimiento contractual de la entidad a la cual le fueron asignados dichos recursos. Los recursos reintegrados serán administrados por el Tesoro Nacional hasta que vuelvan a ser requeridos para gastos referentes al cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, por lo cual el reintegro no afectará las obligaciones ni la capacidad de pago que la entidad estatal o el patrimonio autónomo deba cumplir. El Tesoro Nacional no generará rendimientos financieros a favor de los recursos reintegrados, excepto cuando una disposición legal hubiere ordenado un tratamiento especial sobre los mismos.

Los recursos así reintegrados al Tesoro Nacional formarán parte de la unidad de caja de la Nación y las entidades perderán el derecho a reclamarlos cuando hayan transcurrido tres (3) años contados a partir de cada reintegro y no se hayan utilizado para atender las obligaciones para las cuales fueron apropiados, siempre y cuando el ordenador del gasto correspondiente certifique que no existen obligaciones pendientes de pago con cargo a dichos recursos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Los recursos reintegrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley y que sobrepasen el plazo indicado en este artículo perderán el derecho a su utilización el 31 de diciembre de 2024, siempre y cuando no existan obligaciones de pago pendientes.*

Decreto 1551 De 2024 *Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el manejo eficiente de los recursos públicos*

Capítulo 3

Administración eficiente de recursos del presupuesto general de la nación

Artículo 2.3.3.3.2 *Otros administradores delegados de recursos del Presupuesto General de la Nación. Cuando por ley se disponga un administrador de recursos del Presupuesto General de la Nación diferente a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de patrimonios autónomos, encargos fiduciarios, convenios interadministrativos u otras modalidades de administración financiera, las entidades estatales solo podrán solicitar el giro de los recursos con destino a dichos administradores cuando hayan recibido los bienes y/o servicios o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá administrar transitoriamente dichos recursos hasta que se solicite el giro a los otros administradores delegados o a los beneficiarios que estos indiquen. Los requisitos de traslado y giro deberán constar por escrito en los respectivos contratos, convenios de administración o en los documentos que hagan parte integral de la administración delegada.*

Para el manejo eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación a través de patrimonios autónomos, encargos fiduciarios, convenios interadministrativos u otras modalidades de administración financiera, se deberá implementar el principio de unidad de caja establecido en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto número 111 de 1996. Cuando las fiducias, los encargos fiduciarios, los patrimonios autónomos o los convenios o contratos interadministrativos utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar la unidad de caja, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.

Parágrafo 1°. En el caso que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administre los recursos de que trata el presente artículo, estos serán registrados contablemente a favor de la entidad estatal y podrán ser requeridos posteriormente por dicha entidad sin que implique operación presupuestal alguna, entendiendo que se trata de una operación de manejo eficiente de tesorería. Esto no afectará las obligaciones ni la capacidad de pago que la entidad estatal o el patrimonio autónomo deba cumplir, en caso de que aplique.

Parágrafo 2°. Los Excedentes de Liquidez originados en recursos girados del Presupuesto General de la Nación a cuentas autorizadas y los generados por los ingresos de los establecimientos públicos no podrán permanecer en las entidades financieras por más de cinco (5) días promedio mensual. Cumplido este término deberá darse aplicación a lo establecido en el Artículo 2.3.3.3.4 del presente Título.

Parágrafo 3°. Los Excedentes de Liquidez generados por el recaudo de ingresos propios de los establecimientos públicos que hagan parte del Sistema de Cuenta Única Nacional deberán trasladarse a la cuenta que indique la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una vez se haya cumplido el tiempo de reciprocidad que se haya convenido con el establecimiento financiero. Los convenios deberán observar lo previsto en el artículo 2.3.3.7.7 del presente Título.

Circular Conjunta 25 de mayo de 2018 - Aspectos normativos y de procedimiento sobre el recaudo del impuesto al turismo

Circular Externa 14 de 2020 - Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social

Se evidenció una desarticulación funcional, normativa y operativa entre las entidades responsables del recaudo, administración, fiscalización, control y ejecución de los recursos del Impuesto Nacional con Destino al Turismo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y

Esta falta de articulación interinstitucional, compromete la gestión integral del tributo al impedir una trazabilidad completa del flujo de recursos desde su origen hasta su aplicación en proyectos de inversión social orientados al fortalecimiento del sector turístico, así:

El MHCP, mantiene los recursos del impuesto en la Cuenta Única Nacional bajo las mismas condiciones de los ingresos ordinarios, sin diferenciar su naturaleza de renta con destinación específica. Esta práctica ha generado rezagos en las apropiaciones, demoras en los giros y acumulación de reservas presupuestales en varias vigencias, afectando la oportunidad en la ejecución de los proyectos turísticos.

Por su parte, la DIAN, pese a tener la competencia legal para administrar y fiscalizar el impuesto conforme al artículo 2.2.4.2.10.7. del Decreto 1166 de 2020²⁴, no ha implementado mecanismos efectivos de control, ni verificación, lo que ha limitado su rol a su participación en mesas de trabajo y al acceso de información general, sin ejercer acciones de fiscalización, requerimiento o sanción.

A su vez, el MinCIT en su calidad de ente rector del sector de comercio, industria y turismo y responsable de la destinación de los recursos, no ha propiciado la articulación entre las entidades, al punto de que luego de 20 años de creado el impuesto al turismo, no se dispone de un formulario de declaración con las características propias de este tipo de documentos, ni con una plataforma tecnológica que permita a las aerolíneas, en su calidad de agentes retenedores del impuesto, cumplir con su obligación de presentar y pagar su declaración de impuesto al turismo.

Esta ausencia de herramientas institucionales, adicionalmente ha generado que no se cuente con información estandarizada y verificable, y se cuenta exclusivamente con los reportes remitidos por las aerolíneas a FONTUR, los cuales no surten ningún tipo de control de calidad por parte de la autoridad tributaria.

Finalmente, FONTUR, como administrador operativo del impuesto, realiza validaciones formales y manuales sobre los reportes enviados por las aerolíneas, sin verificar la correspondencia entre los valores reportados, recaudados y transferidos al Tesoro Nacional.

Del análisis de los procedimientos aplicados, documentos presupuestales, reportes financieros, comunicaciones institucionales y respuestas oficiales allegadas por las entidades involucradas a la CGR, se determinó que no existen mecanismos estandarizados de articulación, ni de intercambio de información que permitan un seguimiento integral al impuesto.

Cada entidad desarrolla sus funciones de manera independiente, sin un flujo de información coordinado, ni procedimientos unificados de control.

La DIAN carece de procedimientos definidos para la fiscalización del tributo, lo que impide verificar los montos efectivamente recaudados por las aerolíneas. No cuenta con un

²⁴ Decreto 1166 de 2020 artículo 2.2.4.2.10.7. Administración y fiscalización del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN estará a cargo de la administración y fiscalización del impuesto nacional

registro oficial de los agentes retenedores, ni con controles automáticos para validar el cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas.

El MHCP, aunque participa en la gestión presupuestal, no aplica un tratamiento diferenciado al flujo de ingresos y gastos del impuesto al turismo, retrasa el traslado oportuno de los recursos hacia el MinCIT y FONTUR, afectando el ciclo presupuestal de los proyectos turísticos, lo que ha ocasionado, entre otros, retrasos en la transferencia oportuna de los fondos, rezagos en el giro de los compromisos y una ejecución presupuestal efectiva es del 11% del total apropiado para las vigencias 2020 a 30 de junio de 2025.

Por su parte, FONTUR y el MinCIT gestionan la información de manera manual y fragmentada: FONTUR recibe y consolida los reportes de las aerolíneas, mientras que el MinCIT los utiliza como insumo para la planeación y seguimiento de la ejecución presupuestal y el registro contable en sus estados financieros; sin embargo, ninguna de las dos entidades ha coordinado o realizado acciones efectivas que faciliten la aplicación de los procesos de fiscalización de responsabilidad de la DIAN.

Lo anterior, se materializa en la verificación realizada por la CGR a los reportes elaborados por FONTUR, con base en las declaraciones presentadas por las aerolíneas.

Como resultado de dicha revisión, se evidenció la presentación extemporánea de información, contada a partir de noviembre de 2022, cuya sanción por extemporaneidad ascendería a 23.123.955.504²⁵, al respecto, se debe precisar que, frente a estas declaraciones aún no se cumple con el término general de firmeza de las declaraciones tributarias en los términos del artículo 714 del Estatuto Tributario²⁶, y la DIAN aún tiene la oportunidad de adelantar las acciones de fiscalización que considere pertinentes en el marco de sus competencias.

En la tabla relacionada en el anexo nro. 2 se presenta la discriminación de los valores antes mencionados.

²⁵ Cálculo estimado por la CGR, a partir de los criterios establecidos en el Estatuto Tributario respecto al cálculo de las sanciones por extemporaneidad en la presentación las declaraciones tributarias exclusivamente. No incluye extemporaneidad en el pago del impuestos o liquidación de interés de ningún tipo.

²⁶ **ARTÍCULO 714. TÉRMINO GENERAL DE FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS.** <Artículo modificado por el artículo [277](#) de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La declaración tributaria quedará en firme sí, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.

La declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor del contribuyente o responsable quedará en firme sí, tres (3) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando se impute el saldo a favor en las declaraciones tributarias de los periodos fiscales siguientes, el término de firmeza de la declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor será el señalado en el inciso 1o de este artículo.

También quedará en firme la declaración tributaria si, vencido el término para practicar la liquidación de revisión, esta no se notificó. La declaración tributaria en la que se liquide pérdida fiscal quedará en firme en el mismo término que el contribuyente tiene para compensarla, de acuerdo con las reglas de este Estatuto.

Lo identificado se origina en la ausencia de lineamientos y procedimientos operativos que definan los roles, responsabilidades y canales de articulación entre la DIAN, el MHCP, el MinCIT y FONTUR.

Esta ausencia, afecta de forma directa el reporte, verificación, disponibilidad y uso de la información contenida en los formatos de declaración utilizados a la fecha, lo que limita la aplicación de procedimientos de auditoría que revisen el origen, transferencia y aplicación de los recursos.

Igualmente, impide el seguimiento y dificulta la rendición de cuentas, lo que reduce la capacidad institucional para prevenir y corregir posibles desviaciones en su recaudo y posterior destinación.

Por otra parte, se observa la ausencia de un mecanismo institucional permanente que permita articular las funciones de las entidades con competencia en la gestión del impuesto, así como de herramientas que faciliten el seguimiento y verificación del recaudo y la ejecución de los recursos.

La desarticulación entre las entidades responsables del Impuesto Nacional con Destino al Turismo ha generado ineficiencias estructurales en todas las etapas del ciclo del recurso, desde su recaudo hasta su ejecución.

Esta situación repercute directamente en la capacidad del Estado para cumplir los fines del impuesto, al limitar su impacto como instrumento de inversión social y como fuente de financiación de proyectos estratégicos de promoción y competitividad turística, lo anterior, especialmente por el tiempo transcurrido desde la creación del impuesto al turismo.

Análisis de la Respuesta

En consideración a que la normatividad vigente distribuye las competencias de administración del impuesto al turismo entre el MHCP, MinCIT, DIAN y Fontur, mediante comunicación nro. 2025EE0227831 del 24 de octubre de 2025, la CGR comunicó la observación relacionada con la articulación de las entidades responsables del impuesto nacional del turismo, a estos sujetos de control en el marco de las diferentes competencias asignadas.

A continuación, se relaciona la respuesta de cada una de ellas junto con el análisis realizado, y al final la conclusión a la que llega la CGR:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por MHCP mediante oficio 2025ER0258002:

“(…) Es importante puntualizar, que el recaudo de los recursos del Impuesto al turismo está plenamente identificado y diferenciado de los demás recursos provenientes de los

ingresos corrientes de la nación, por lo que no es posible su'. destinación para atender necesidades distintas a las consagradas por la ley, ya! que estos deben ser registrados en el Sistema Integrado de Información; Financiera (SIIF Nación).

(...) Por lo tanto, es la información contenida en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación, la fuente oficial de la información presupuestal y/ contable respecto al Presupuesto General de la Nación. Es importante mencionad que, la entidad que realiza el registro de la información en el SIIF es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Al respecto es preciso indicar que la afectación del presupuesto constituye un procedimiento de ejecución presupuestal llevado a cabo por los órganos que forman parte del PGN, en virtud de la autonomía presupuestal² otorgada por la Constitución Política y la ley. (...)

Por último, no se cuenta con un ente rector o comité interinstitucional permanente que coordine la gestión integral del mencionado impuesto, ya que no se encuentra establecida dentro de la normatividad vigente la obligatoriedad de contar con un órgano rector con estas características; igualmente reiteramos lo señalado en el párrafo anterior sobre la autonomía presupuestal consagrada en el artículo 110 del EOP.

Frente al particular, y desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, sea lo primero expresar que, las actuaciones desplegadas por la DGCPTN relacionadas con la gestión del impuesto nacional del turismo se encuentran enmarcadas en sus funciones, en las normas que actualmente rigen; el funcionamiento del mencionado impuesto, así como de las normas generales; que regulan la disposición de los recursos públicos, por tal razón no resulta, procedente asignar responsabilidad disciplinaria respecto de la realización de actividades, que si bien pueden constituir buenas prácticas, actualmente estas actividades no constituyen un deber para los funcionarios públicos.

Es preciso indicar que este tipo de hallazgos deben obedecer a aquellos casos en los cuales un servidor público o particular comete irregularidades, por acción u omisión en el cumplimiento de sus deberes o en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, dado que la actuación de la DGCPTN se ha desplegado en el marco normativo vigente, no resulta de recibo la mención de presuntas responsabilidades de carácter disciplinario.

Adicionalmente se resalta que la Dirección ha actuado de manera diligente ante las solicitudes realizadas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, esto igualmente en línea con las disposiciones definidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el marco regulatorio que lo ampara; así como con en el cumplimiento de las normas legales que velan por el ejercicio de la administración eficiente de los recursos públicos. Todo lo anterior en el marco de las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecidas en el Decreto 4712 de 2008.

(...) En virtud de lo expuesto, reiteramos que no resulta procedente asignar como responsabilidad disciplinaria la presunta omisión de actividades que no hacen parte del marco normativo relacionado con la disposición de los recursos objeto de la presente auditoría.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta del MHCP no desvirtúa la situación detectada por la CGR; por el contrario, confirma la persistencia de vacíos estructurales en la articulación interinstitucional y en la trazabilidad del Impuesto al Turismo desde su recaudo hasta su ejecución.

En primera instancia, el MHCP manifiesta que las actuaciones desarrolladas se enmarcan en la normatividad vigente, señalando que los recursos del impuesto *“están plenamente identificados y diferenciados de los demás recursos provenientes de los ingresos corrientes de la nación”* y que estos *“deben ser registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación)”*.

Sin embargo, aunque el MHCP indica que el registro presupuestal se encuentra debidamente clasificado en el SIIF conforme al Catálogo Presupuestal, el propio contenido de la respuesta confirma que el MHCP no realiza trazabilidad operativa del impuesto, ya que la información registrada en el SIIF depende exclusivamente de lo que reportan las entidades ejecutoras, en este caso MinCIT y FONTUR, reconociendo que no lleva un control propio sobre el flujo del recurso, sino únicamente un registro contable conforme a la autonomía presupuestal de los órganos ejecutores.

El MHCP también afirma que *“no se cuenta con un ente rector o comité interinstitucional permanente” para coordinar la gestión integral del impuesto, argumentando que “no se encuentra establecida dentro de la normatividad vigente la obligatoriedad de contar con un órgano rector con estas características”*.

No obstante, esta posición desconoce que la ausencia de mandato explícito no exime el deber de coordinación administrativa, previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, ni tampoco elimina la necesidad de mecanismos de interoperabilidad y conciliación para garantizar la trazabilidad del tributo público. Lo que la CGR señala no es la falta de un ente rector por mandato legal, sino la ineficiencia resultante de operar un impuesto con destinación específica sin coordinación funcional y sin intercambio sistemático de información entre las entidades responsables.

En su respuesta, el MHCP insiste en que la autonomía presupuestal atribuida a las entidades ejecutoras justifica que cada una gestione los recursos de manera independiente, señalando que *“la afectación del presupuesto constituye un procedimiento de ejecución presupuestal llevado a cabo por los órganos que forman parte del PGN, en virtud de la autonomía presupuestal”*.

Sin embargo, esta interpretación refuerza la problemática observada: la autonomía presupuestal no reemplaza la necesidad de coordinación para asegurar una trazabilidad integral del recurso. El MHCP omite reconocer los efectos negativos ya evidenciados por la CGR: rezagos en la transferencia de recursos, acumulación de reservas, afectación en

la oportunidad de ejecución y una ejecución efectiva del 11% en las vigencias 2020–2025, lo cual se traduce en limitada capacidad del impuesto para cumplir su finalidad de inversión social en turismo.

Por otra parte, el MHCP rechaza la posibilidad de incidencia disciplinaria, señalando que las actividades que la CGR propone implementar *“si bien pueden constituir buenas prácticas, actualmente no constituyen un deber para los funcionarios públicos”*. Sin embargo, la obligación de garantizar la eficiencia, transparencia, oportunidad y trazabilidad de los recursos públicos sí constituye un deber funcional, y está consagrada en el artículo 209 de la Constitución, desarrollado en la Ley 489 de 1998, y en el principio de destinación específica del tributo (Ley 1101 de 2006). El argumento del MHCP se limita a sostener legalidad formal, sin contradecir la ineficacia material evidenciada.

En conclusión, el MHCP limita su respuesta a la justificación de competencias, sin presentar acciones, herramientas, ni ajustes que aseguren control efectivo y oportuno de los recursos con destinación específica, es decir no aborda la situación detectada por la CGR que está orientada a la ausencia de mecanismos de articulación operativa, trazabilidad interinstitucional y seguimiento del flujo del impuesto.

Por tanto, la observación se mantiene en lo relativo al MHCP, dada la persistencia en una gestión fragmentada del tributo, con efectos directos sobre la oportunidad de la inversión pública en el sector turismo.

U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por la DIAN mediante oficio nro. 2025EE023030 del 04 de noviembre de 2025:

“(…) De lo anterior sea lo primero referirnos a la respuesta brindada a su oficio No. 2025EE0190690 de fecha 11 de septiembre de 2025: “Comunicación Observación “COH_6858_2025-2-AU-CU - Obligaciones asignadas DIAN por el Decreto 1166 de 2020” - Auditoría de cumplimiento intersectorial al Recaudo, administración (cobro, fiscalización y liquidación) de los recursos provenientes del impuesto al turismo a 30 de junio de 2025” en la que con relación al desarrollo de acciones de fiscalización se informó que por disposición de la Ley 223 de 1995 y dentro del ámbito de la capacidad decisoria, dispositiva y ordenadora de la gestión de la Administración, dichas acciones tienen origen en el Plan Anual de Choque contra la Evasión y el Contrabando, que determina por cada período la orientación de fiscalización tributaria acorde con los objetivos y criterios según los cuales las acciones se destinan de manera puntual al contenido de dicho Plan y que a la fecha no se encuentran orientaciones hacia la fiscalización del Impuesto al Turismo, que pudieran haberse dirigido a la revisión de la oportunidad de la presentación de las declaraciones o más específicamente a “la presentación extemporánea de información” como lo refiere en su oficio.

(…)

Es de precisar que al interior de las mesas de trabajo se planteó la necesidad de implementar mecanismos de control y verificación y se destacó la importancia de

*determinar el contenido del formato de declaración, efectuándose recomendaciones sobre su estructura y el medio de presentación de dicha declaración a través de plataformas electrónicas acorde con la regulación normativa; todo lo anterior con el fin de además permitir el desarrollo de mecanismos de fiscalización, lo cual se ajusta a lo manifestado por ustedes en su oficio de observaciones número 2025EE0227831 de fecha 24 de octubre de 2025, objeto de la presente respuesta, en cuanto a que “(...) no se dispone de un formulario de declaración con las características propias de este tipo de documentos, ni con una plataforma tecnológica que permita a las aerolíneas, en su calidad de agentes retenedores del impuesto, **cumplir con su obligación de presentar y pagar su declaración** de impuesto al turismo”(negrillas fuera de texto).*

Por otro lado, ni la Ley 1101 de 2006, ni el Decreto 1166 de 2020 establecieron la forma de presentación de la declaración, aunque si faculta al MinCIT para indicar el formulario a utilizar para la presentación de las declaraciones del tributo. Es así como el artículo 2.2.4.2.10.3 del Decreto 1074 de 2015 determina que: “las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo de tráfico internacional de pasajeros (...) serán responsables de la declaración y transferencia de los recursos recaudados (...) a la cuenta que para estos efectos disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sea autorizada por el Tesoro Nacional (...)” A su vez, el artículo 2.2.4.2.10.4 establece para lo pertinente que: “(...) deberán presentar las declaraciones del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social en el formulario que indique el MinCIT y efectuar la respectiva transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre”

*El mismo artículo 2.2.4.2.10.4, en su párrafo primero, pone de presente que “el responsable del cobro deberá remitir al administrador del Fondo Nacional de Turismo copia de la declaración mencionada, así como de la consignación o comprobante de la transferencia de los recursos a la cuenta que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”. Lo descrito debe entenderse como la facultad de solicitar información que tiene **FONTUR** y que se relaciona con lo indicado en el último apartado de este mismo párrafo, según el cual “la Entidad Administradora del Fondo Nacional de Turismo podrá solicitar **información adicional**, cuando lo considere necesario” (negrilla fuera de texto).*

Ahora bien, es expresa la norma al establecer en su artículo 2.2.4.2.10.8 del Decreto 1074 de 2015, que “en todos los aspectos no regulados en el presente decreto y relacionados con la gestión del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, se aplicará [sic] las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional”.

Así las cosas, no habiendo en la Ley 1101 de 2006, ni en el Decreto antes citado, regulación sobre la forma de presentación de la declaración, y al reconocer además como se ha venido haciendo, que no existe un documento estructurado de declaración, es necesario referirse a las normas del Estatuto Tributario (en adelante “E.T.”) que regulan la forma de presentación de las declaraciones, dentro del cual se destaca lo establecido en los artículos 579 y 579-2 del E.T. y demás normas que regulan la materia conforme a las cuales la forma de presentación de las declaraciones tributarias está establecido que

puede ser a través de bancos y demás entidades financieras o por medios electrónicos, siendo ésta última la vigente hoy día.

Otro asunto planteado corresponde a que el ente de control considera que “la DIAN carece de procedimientos definidos para la fiscalización del tributo, lo que impide verificar los montos efectivamente recaudados por las aerolíneas. No cuenta con un registro oficial de los agentes retenedores, ni con controles automáticos para validar el cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas.”, es necesario precisar que la entidad si cuenta con procedimientos definidos para la fiscalización de este y los demás tributos a cargo, para lo cual específicamente cuenta con el procedimiento PR-COT-0465 “Investigación y Determinación de Tributos e Imposición de Sanciones”; desde el punto de vista del desarrollo de las acciones de fiscalización tributaria no se requiere de un procedimiento propio para adelantar las auditorías del Impuesto al Turismo. El punto se centra en la calidad de la información, la forma de intercambio y conciliaciones periódicas, pero principalmente el poder contar con un formulario debidamente estructurado que permita adelantar las labores que le son propias del área de fiscalización y liquidación tributaria. Circunstancias, vale decirlo, que se han puesto en conocimiento al MinCIT a través de las mesas de trabajo.

La CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA manifiesta que realizó la verificación a los reportes elaborados por FONTUR, con base en las declaraciones presentadas por las aerolíneas y que como resultado “(...) se evidenció la presentación extemporánea de información, contada a partir de noviembre de 2022, cuya sanción por extemporaneidad ascendería a 23.123.955.504”, y que estas declaraciones no cumplen con el término general de firmeza de que trata el artículo 714 del E.T.

Se observa que pretende dar aplicación al artículo 641 del E.T. que se refiere a la sanción por extemporaneidad en la presentación de las declaraciones. Para tal efecto, el ente de control comparó la que denomina fecha efectiva de presentación, que en su sentir equivale a la fecha de envío del correo electrónico, con la fecha de vencimiento del plazo de presentación y pago de la declaración y manifiesta haber verificado la firmeza de las declaraciones con fundamento en el artículo 714 del E.T. y que en tal sentido “no se evidencian acciones de fiscalización, requerimientos o liquidaciones oficiales adelantadas por la DIAN frente a las declaraciones presentadas de forma extemporánea o no presentadas, lo que ha permitido que persistan los incumplimientos y que múltiples declaraciones queden en firme sin el cumplimiento de los requisitos tributarios, formales y sustanciales, ni la liquidación e imposición de las sanciones a que haya lugar”.

Al respecto deben hacerse las siguientes precisiones:

Tratándose de la sanción de extemporaneidad del artículo 641 del del E.T., estaríamos frente a un caso de imposición de sanciones por parte de la Administración a través de resolución independiente a que se refiere el artículo 638 del del E.T. cuyo procedimiento difiere del determinación de los tributos y por ende el término de caducidad de la acción, en caso de existir, se cuenta tal como lo dispone esta norma y se profieren los actos administrativos allí referidos correspondientes a pliego de cargos y, si procede, resolución sanción, sin que aplique el término de firmeza del artículo 714 del del E.T. a que se refiere el oficio de observaciones.

Por otra parte, se refiere a la fecha efectiva de presentación de la declaración como aquella de envío del correo electrónico a FONTUR; se advierte al respecto que de conformidad con el artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1166 de 2020, dispone que los responsables del Impuesto al Turismo deben presentar las declaraciones en el formulario indicado por el MinCIT y efectuar la transferencia a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, y a su vez en el párrafo primero del mismo artículo, tal como se ha descrito atrás, se determina que se envíe la información a FONTUR correspondiente a copia de la declaración y de la consignación o comprobante de transferencia, sin perjuicio de información adicional que el Fondo considere necesaria; y finalmente el párrafo segundo dispone en cabeza del Ministerio el establecimiento de mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro.

Nótese como la norma no determinó la forma de presentación de la declaración, quedando por tanto limitada al diligenciamiento del formato dispuesto por el Ministerio, aunque para efectos control e información se requiera por parte de la norma, el envío posterior de la copia de la declaración diligenciada junto con el comprobante de transferencia como parte de la información requerida por FONTUR.

Así las cosas, en las mesas técnicas hubo oportunidad de verificar aleatoriamente la información correspondiente, que había sido remitida por algunas aerolíneas, evidenciándose la necesidad del reiterado documento estructurado de la declaración que permitiera tener certeza sobre las fechas de diligenciamiento de la liquidación privada y del correspondiente comprobante de transferencia, independientemente del envío del correo electrónico a FONTUR, en la medida en que dentro del formulario de declaración actual se puede identificar una fecha de diligenciamiento de la declaración, pero por otra parte en el comprobante de transferencia se puede identificar otra fecha correspondiente a la de realización de la transferencia; ambas éstas, que en casos verificados dentro de la información suministrada por FONTUR y que fuese objeto del hallazgo presentado por el ente de control, se encuentran dentro del término otorgado para la presentación y pago, no obstante que en algunos casos el correo de envío de estos documentos fuere posterior, lo cual evidentemente dificulta el control tanto por parte del MinCIT y FONTUR como de la DIAN, anotando que para efectos de los cálculos que efectúa el ente de control ha de verificarse esta situación.

De conformidad con las referencias hechas a las normas del E.T. sobre la forma de presentación de las declaraciones, acatando la disposición normativa del artículo 2.2.4.2.10.8 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1166 de 2020, conforme al cual en lo no regulado en él se aplicarán las disposiciones del E.T., se tiene que no se encuentra estipulada la forma de presentación de la declaración por medios electrónicos, que es la que permite establecer con certeza la fecha de presentación y que conforme a ello no corresponde a la de envío de información a través de correo electrónico y la dirección física a la que se alusión en la Circular 014 de fecha 30 de marzo de 2020 y que sirve de base en su escrito para establecer la extemporaneidad.

Adicionalmente, tratándose de un tema de carácter sancionatorio no puede ser de recibo lo manifestado en su oficio conforme al cual establece los parámetros para el cálculo, y

para efectos de la determinación de una posible extemporaneidad tanto en el oficio citado como en el 2025EE0227831 de la misma fecha, se afirme que no existiendo claridad respecto de la forma de presentación deba ser considerado que la fecha de presentación de la declaración corresponda a la fecha de “envío o recepción” del correo electrónico y a la dirección física de FONTUR, siendo inclusive estos dos conceptos de envío o recepción diferentes, como también los son obviamente el envío a la dirección física y a la electrónica, no pudiéndose considerar que esta sea la forma de presentación, no solo porque no está acorde con lo dispuesto por las normas tributarias que la regulan, tal como se ha dejado escrito, sino porque si se observa lo dispuesto en la Circular 014 ya mencionada, corresponde como tal al “Envío de la Declaración y Documentos Soporte por Parte de las Empresas que Presten el Servicio de Transporte Aéreo de Tráfico Internacional de Pasajeros” a dos direcciones diferentes, una física y otra electrónica, como parte de información requerida por FONTUR (...)

Análisis de la respuesta

La DIAN reconoce expresamente su competencia legal para la administración y fiscalización del impuesto, conforme al artículo 2.2.4.2.10.7 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1166 de 2020, señalando que puede “*verificar la información reportada, requerir, liquidar oficialmente y determinar la deuda*”

Sin embargo, justifica la ausencia de actuaciones al mencionar que, “*a la fecha no se encuentran orientaciones hacia la fiscalización del Impuesto al Turismo*” dentro del Plan Anual de Choque contra la Evasión. Esta interpretación reduce la fiscalización a un criterio discrecional y operativo, y desconoce que la competencia de fiscalización es permanente, legal y no depende de su integración a un plan específico para su ejercicio.

La omisión de fiscalización frente a hechos evidentes, como la presentación extemporánea de declaraciones identificada por la CGR constituye una inacción institucional evidente.

La DIAN coincide con la CGR en que no existe formulario de declaración estructurado ni plataforma tecnológica oficial para la presentación y pago del impuesto, al mencionar que “*no se dispone de un formulario de declaración con características propias... ni de una plataforma tecnológica que permita cumplir con la obligación de presentar y pagar la declaración*”.

E indica como esta ausencia afecta la calidad y verificación de la información, al señalar que la dificultad “*se centra en la calidad de la información, la forma de intercambio y conciliaciones periódicas*”, esto confirma que la gestión actual se soporta en reportes manuales, sin estructura única de datos y sin mecanismos de validación automáticos, lo que impide ejercer control efectivo y oportuno sobre el impuesto al turismo.

Frente a la trazabilidad y el control de los recursos del impuesto al turismo, la DIAN admite que no existen conciliaciones sistemáticas entre DIAN, MinCIT y FONTUR y reconoce que la ausencia de un registro único de presentación limita la posibilidad de establecer con certeza la fecha real de declaración, señalando que esta situación “*evidentemente dificulta el control*” y que no existe un mecanismo electrónico que garantice un sello oficial

de presentación y pago, esta afirmación corrobora el riesgo advertido por la CGR: la trazabilidad del tributo es incompleta y fragmentada, lo que afecta la transparencia y el ejercicio del control fiscal y sancionatorio.

Asimismo, la DIAN indica que durante los últimos cinco años no ha recibido reportes de obligaciones en mora por parte del MinCIT o de FONTUR, por lo cual no ha activado procesos de cobro persuasivo o coactivo. Este hecho demuestra una ruptura operativa en la cadena de control, donde el flujo de información no está articulado y en consecuencia ninguna entidad activa el mecanismo de exigibilidad, pese a existir declaraciones extemporáneas identificadas por la CGR o en mora, las cuales no fueron objeto de revisión por parte de este ente de control.

En conclusión, la respuesta de la DIAN no desvirtúa la situación detectada por la CGR, sino que confirma las fallas estructurales en la gobernanza del impuesto: inexistencia de formulario único, ausencia de plataforma electrónica, falta de conciliaciones periódicas, inexistencia de mecanismos de verificación cruzada y ausencia de ejercicio efectivo de fiscalización y cobro en los casos detectados.

La DIAN fundamenta su inactividad en lineamientos operativos internos, lo cual no exonera el cumplimiento de su deber legal de administración y fiscalización tributaria. Persisten, por tanto, riesgos de pérdida de trazabilidad, consolidación de incumplimientos sin sanción y firmeza de declaraciones en condición irregular, afectando la transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos con destinación específica.

Del análisis realizado a la respuesta emitida por la DIAN frente a la observación relacionada con la articulación interinstitucional en la gestión del impuesto al turismo, se concluye que no se desvirtúan los aspectos señalados por la CGR.

P.A. Fondo Nacional de Turismo FONTUR

A continuación, se presenta un extracto de los puntos relacionados directamente con la situación detectada de la respuesta dada por FONTUR en comunicación 2025ER025706 del 31 de octubre de 2025²⁷:

Por lo anterior frente a lo observado por la contraloría, nos permitimos señalar:

(...)

Con base en la normatividad relacionada se puede establecer que el P.A. FONTUR, adelanta actividades de recepción y centralización de la información reportada por las aerolíneas dando cumplimiento a lo definido en la circular 014 de 2020, mediante la cual nuestro FIDEICOMITENTE, es decir el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definió a través de norma vigente, incorporar al ordenamiento jurídico un procedimiento aplicable, sin que en ese acto administrativo se haya incorporada a las obligaciones

²⁷ FIDUCOLDEX dio respuesta a la misma comunicación mediante radicado CGR nro. 2025ER0257105 31/10/2025, mediante la cual acoge la respuesta enviada por FONTUR.

fiduciarias del Patrimonio Autónomo, un rol de administrador operativo; en ningún caso las facultades definidas legalmente al P.A. FONTUR tienen un alcance estratégico de planeación, gestión o supervisión sobre el flujo de actividades de este procedimiento o de interoperabilidad.

Como bien lo menciona el ente de control, el P.A. FONTUR recibe los reportes remitidos por las aerolíneas, posteriormente adelanta actividades de consolidación a través de bases de información que son elaboradas incluyendo la validación documental de los soportes recibidos y solicita información adicional a las aerolíneas, orientada especialmente a esta validación documental, al no contar con la competencia para requerir sobre las variables utilizadas para su liquidación, método aplicado, o sobre el término para presentación y pago de las declaraciones, ni menos para adelantar validación sobre las liquidaciones y los valores efectivamente recibidos por el Tesoro Nacional, en el rol de sujeto activo de este impuesto, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Estas bases de información, así como los soportes documentales recibidos de las aerolíneas son puestos a disposición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales permanentemente.

Por lo anterior, el P.A. FONTUR ha cumplido con las actividades que han sido definidas de acuerdo con el Decreto 1166 de 2020 y la circular 014 de 2020 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ha puesto a disposición la información y soportes recibidos, como insumos base para sean adelantadas las actividades de administración y fiscalización, en las instancias que normativamente han sido establecidas.

(...) De esta forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCit) ha definido un procedimiento aplicable, en virtud del cual el P.A. FONTUR adelanta las actividades que le han sido encomendadas, hace entrega de la información bajo canales formales y pone a disposición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como de la DIAN, la base de información y soportes documentales recibidos, en la ruta de intercambio de información dispuesta por el MinCit, de forma ordenada que permita las validaciones necesarias.

Por lo anterior, con fundamento en lo definido por parte del MinCit, quien en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.4.2.10.4 del Decreto 1166 de 2020, ha determinado "... los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto...", en el marco del procedimiento unificado aplicable, el P.A. FONTUR ha dado cumplimiento a los lineamientos definidos para tal fin, articulándose con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT, al ceñirse a lo dispuesto por la Entidad para el proceso de recepción de la información del impuesto al Turismo, sin que desde su competencia pueda controlar el cumplimiento de actividades posteriores a la entrega de la información, que normativamente han sido encomendadas a otras instancias encargadas de la administración y fiscalización del impuesto.

(...)

De las situaciones jurídicas planteadas dentro de la observación No. 3 - COH_6971_2025-2- AU-CU, referida a la “Articulación de las entidades responsables del impuesto nacional del turismo.”

Para el abordaje de estas situaciones que incluso la Observación No. 3, las connota con presunta incidencia disciplinaria, es importante desvirtuarlas mediante el desarrollo de dos (2) temáticas, a saber:

1. La imposibilidad de la figura de la coadministración por parte del Ente de Control y mucho menos mediante el ejercicio auditor. Acá nos remitiremos a reciente concepto de la Contraloría General de la República - CGR.OJ.130-2025, sobre la prohibición de coadministración.

2. El desconocimiento del control de tutela entre entidades públicas, entendida bajo las funciones propias de cada una de ellas como interlocutoras válidas de la trazabilidad en el ejercicio del impuesto nacional con destino al turismo.

Por lo anterior, no serán de recibo afirmaciones que realiza el Ente de Control dentro de la observación No. 3, tales como:

“(…) Lo identificado se origina en la ausencia de lineamientos y procedimientos operativos que definan los roles, responsabilidades y canales de articulación entre la DIAN, el MHCP, el MinCIT y FONTUR. (Subrayas fuera del texto)

Esta ausencia de lineamientos y procedimientos afecta de forma directa el reporte, verificación, disponibilidad y uso de la información contenida en los formatos de declaración utilizados a la fecha, lo que limita la aplicación de procedimientos de auditoría que revisen el origen, transferencia y aplicación de los recursos.

Esta limitación impide el seguimiento y dificulta la rendición de cuentas, lo que reduce la capacidad institucional para prevenir y corregir posibles desviaciones en su recaudo y posterior destinación.

De otro lado, no se cuenta con un ente rector o comité interinstitucional permanente que coordine la gestión integral del impuesto, ni un sistema tecnológico u herramienta interoperable que facilite el control automatizado del recaudo y su ejecución. (Subrayas fuera del texto)

Esta situación repercute directamente en la capacidad del Estado para cumplir los fines del impuesto, al limitar su impacto como instrumento de inversión social y como fuente de financiación de proyectos estratégicos de promoción y competitividad turística. (Subrayas fuera del texto) (…)

Por lo anterior, debemos abordar el punto No. 1 del presente acápite referido a la prohibición de la coadministración en el ejercicio auditor, entendiendo la coadministración en la “obligatoriedad de constituir un comité interinstitucional, un sistema tecnológico o una herramienta interoperable” por parte de los interlocutores válidos que participan en

el ejercicio del impuesto nacional con destino al turismo, al indicar de manera taxativa el Ente de Control dentro de la Observación No. 3, que:

“... no se cuenta con un ente rector o comité interinstitucional permanente que coordine la gestión integral del impuesto, ni un sistema tecnológico u herramienta interoperable que facilite el control automatizado del recaudo y su ejecución ...”

Por lo anterior, la misma Contraloría General de la República en reciente concepto CGR.OJ.130-2025, indica que:

“(...) 4.4. Control Fiscal y prohibición de coadministración.

En concepto CGROJ-079-2025, esta Oficina, recalcó que conforme al inciso tercero del mismo artículo 267 de la Constitución Política, el control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, y conforme al mismo tenor literal de la norma, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público, cuyo ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

Sobre el control preventivo y concomitante la Corte Constitucional, en sentencia C 140 de 2020, la cual se cita en el concepto en comento, la alta corporación subrayó:

"82. En este contexto, la Sala encuentra que la intención del constituyente derivado fue complementar el sistema actual de control por considerarlo insuficiente y añadirle el modelo de control preventivo y concomitante ejercido a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración, eliminando riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida se dejó claro que no se buscaba juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario.

83. Entonces, el control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la administración, al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe, con lo cual se debe eliminar cualquier tipo de veto o preaprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos. Así, a través de la figura de la advertencia, se les permite identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos para que evalúen esa situación y puedan tomar los correctivos respectivos antes de que se genere un daño al patrimonio. Finalmente, este modelo no reemplaza el control posterior y selectivo, sino que busca complementar el ejercicio del control fiscal".

Nos recuerda la corte, entonces, que la Contraloría no puede establecer vetos o aprobaciones previas que indiquen como el sujeto de control debe manejar los recursos ya que ello sería coadministrar lo que le está prohibido. (...)"

En este sentido, con ocasión al mandato sobre la consecución de herramientas de control y la creación de un comité interinstitucional se recuerda al Ente de Control que el Decreto 1166 de 2020 y mucho menos la Circular 014 de 2020 en ninguno de sus apartes indica sobre la creación de comités interinstitucionales.

Dicho lo anterior, debemos abordar el punto No. 2 del presente acápite cuando el Ente de Control dentro de la Observación 3 indica entre otras situaciones:

“(…) Lo identificado se origina en la ausencia de lineamientos y procedimientos operativos que definan los roles, responsabilidades y canales de articulación entre la DIAN, el MHCP, el MinCIT y FONTUR. (Subrayas fuera del texto) Aunado a lo indicado sobre la prohibición de la coadministración dentro del ejercicio auditor, el

P.A. FONTUR respetuosamente considera que no es posible compartir la afirmación expuesta como quiera que NO le es dable igualmente a la CGR crear o sugerir roles o funciones desconociendo el denominado “Control de Tutela entre entidades públicas”. Cabe resaltar que la naturaleza y régimen jurídico de toda entidad pública nace del ejercicio del legislador y no de un reglamento o del resultado de un proceso de auditoría, es por ello que, las apreciaciones formuladas no serán de recibo tales y, por ende; se recordará de alguna manera que; El arreglo institucional existe y está normado:

(i) La DIAN administra/fiscaliza; (ii) el MinCIT fija mecanismos de información y política sectorial; (iii) el MHCP-Tesoro autoriza cuentas y apropia; (iv) el P.A. FONTUR ejecuta los recursos conforme a manuales y decisiones del Comité Directivo.

Entendiendo el “Control de Tutela entre entidades públicas para el caso que nos ocupa como; una posible orientación del poder central sobre entidades descentralizadas para armonizarlas con la política sectorial. No autoriza a un ministerio a sustituir competencias de otra entidad autónoma, y mucho menos a crear estructuras no previstas por la ley; en el entretanto, su finalidad es coordinar y alinear, dentro del marco legal.

Así las cosas, es clara la existencia de roles y responsabilidades por parte de los interlocutores válidos y a su turno, NO existe norma que obligue a la creación per se de un “comité permanente interinstitucional” o la “plataforma interoperable” descritos por la CGR como condición de validez.

Finalmente, y sobre la incidencia disciplinaria planteada por el Ente de Control y no desarrollada desde los análisis de las infracciones a deberes funcionales, conductas y la posibilidad de ilicitud sustancial (art. 9° - Código General Disciplinario), es necesario manifestar nuestro respetuoso desacuerdo con dicha incidencia, toda vez que no se encuentran evidenciados los elementos subjetivos del tipo ni tampoco los elementos objetivos del tipo (culpa y dolo).

Teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos, solicitamos respetuosamente al equipo auditor desestimar la observación planteada junto con la incidencia disciplinaria formulada.”

Análisis de la respuesta

La respuesta enviada por FONTUR inicia con la relación de las funciones asignadas, las cuales están limitadas a la recepción, centralización y archivo de la documentación remitida por las empresas de transporte aéreo internacional, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto 1166 de 2020 y la Circular Externa 014 de 2020 (párrafo 1 del art. 2.2.4.2.10.4 y numeral 3 de la circular sobre envío de declaración y soportes), situación que de forma alguna la CGR ha discutido.

Aceptar que el rol fiduciario se agota en una validación formal y manual de documentos, sin contrastar lo declarado con lo efectivamente recaudado y transferido por el sujeto activo (Tesoro/MHCP) ni con lo reportado ante la DIAN, implica que no existe un control de trazabilidad del flujo del tributo desde su origen hasta la ejecución. El propio reconocimiento de que no se validan variables de liquidación, método aplicado o correspondencia con los valores recibidos por el Tesoro evidencia la brecha de control que la CGR observó.

Así mismo, la respuesta confirma que no se realizan conciliaciones periódicas de la información con la DIAN, ni con el MHCP, y que la participación de FONTUR en dichos procesos sería, según su interpretación, una “*extralimitación de funciones*”, en tanto no tiene facultades de fiscalización tributaria.

Esta afirmación no solo ratifica la fragmentación de la gestión del impuesto, sino que también reafirma la inexistencia de un flujo articulado, validado y verificable entre los agentes obligados, lo cual constituye precisamente el punto de riesgo señalado por la CGR: la imposibilidad de garantizar que lo declarado corresponde con lo efectivamente recaudado y ejecutado.

Por otra parte, FONTUR argumenta que la creación de mesas de coordinación interinstitucional o de un sistema interoperable de intercambio de información implicaría coadministración, lo que estaría prohibido a la CGR en el marco constitucional del control fiscal.

Y trae como fundamentos de su argumentación tanto el concepto de la Oficina Jurídica de la CGR, CGR.OJ.130-2025, 4.4. *Control Fiscal y prohibición de coadministración*, así como algunos apartes de la sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional en lo relacionado con el control preventivo y concomitante.

Al respecto es importante indicar que, la CGR con la observación comunicada de forma alguna pretende ejercer la coadministración, lo que hace es ejercer el control posterior y selectivo de su competencia, entendido como un esquema de control amplio, integral, complementario, posterior y selectivo, en los términos que indica la Corte Constitucional en la sentencia C-140 de 2020:

“i) Amplio en dos sentidos: por un lado, recae sobre personas que profieran decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, y a los contratistas y particulares a los

cuales se les deduzca responsabilidad dentro del respectivo proceso. Por el otro, la vigilancia fiscal implica un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de cuentas y de valoración de los mecanismos de control interno de las entidades o personas controladas, con el propósito de determinar si la asignación de los recursos públicos maximiza los resultados de la gestión administrativa.

ii) Integral porque abarca la totalidad del proceso de la gestión de los recursos públicos. Comprende la verificación del “manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación”, y finalmente supone la valoración del logro de los resultados para el que fueron destinados.

iii) Complementario entre las dos modalidades de control, la externa que asume la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las contralorías municipales y, la interna y previa desplegada por cada entidad en el marco de su actividad administrativa.

iv) Posterior, dado que los organismos de control fiscal solo están facultados para desplegar sus competencias una vez la administración ha actuado, de modo que su actividad empieza justamente cuando esta ha adoptado sus decisiones.

v) Selectivo, ya que se basa en la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, mediante un procedimiento técnico, a fin de obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. Lo anterior, dado que en la práctica no todas las actividades administrativas pueden ser objeto de control, y lo son aquellas que permitan consolidar una visión global de las operaciones de las autoridades.

Así las cosas, en ejercicio del control posterior y selectivo, la CGR realizó una evaluación integral a la administración de los recursos recaudados por concepto del Impuesto al Turismo que realizan los sujetos de control vinculados a esta actuación, y luego de que cada entidad ha tomado las decisiones y adelantado la gestión de estos recursos en el marco de sus funciones y competencias, realizó la evaluación pertinente y se presenta los resultados obtenidos.

De igual forma, es importante señalar que la CGR no acepta que se realicen interpretaciones erróneas o se descontextualicen las observaciones formuladas, y expresar que, esta entidad fiscalizadora superior desconoce su propio marco legal o el alcance de sus competencias.

En este sentido, resulta pertinente precisar que el control fiscal a cargo de la CGR puede ser posterior y selectivo, o preventivo y concomitante. El primero se ejerce mediante auditorías y actuaciones especiales de fiscalización, mientras que el segundo se desarrolla a través del seguimiento permanente a los recursos públicos, entre otras acciones definidas para el cumplimiento de las funciones asignadas.

De acuerdo con su marco constitucional y legal, la CGR actúa con respeto hacia los principios de autonomía e independencia de los sujetos de control. En consecuencia, contrario a lo manifestado por FONTUR en su comunicación, lo que busca la CGR es dar

estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Corte en la sentencia en mención al indicar que: “la *Contraloría General de la República es un organismo de control estatal con competencias específicas, que acompaña horizontal, colaborativa y armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de una función especializada y autónoma mediante la cual inspecciona la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados.*” (subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, en lo que se refiere al control preventivo y concomitante la Corte manifiesta: “*De todo lo expuesto, se extrae que el Acto Legislativo 04 de 2019, modificó los siguientes aspectos:*

i) El control fiscal además de ser posterior y selectivo, se podrá ejercer de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. (...)”

Es decir que, aunque el control posterior y selectivo, y el preventivo y concomitante, son mecanismos complementarios, su aplicación es independiente ya que responden a la identificación de riesgos fiscales distintos. Por tal motivo, no es procedente utilizar de manera indistinta la jurisprudencia de la sentencia C-104 de 2025 para uno u otro tipo de control, por analogía o extensión, dado que la Corte establece una clara diferencia entre ambos.

Así las cosas, se reitera que la CGR no pretende sustituir las competencias propias que la ley asigna al MinCIT, la DIAN, al MHCP y a FONTUR, ni se propone intervenir en la toma de decisiones administrativas, técnicas, financieras o contractuales de ninguna de las entidades. En consecuencia, no existe intención, ni posibilidad de coadministración, entendida esta como la participación del órgano de control en la gestión o ejecución directa de las funciones propias del gestor fiscal.

La situación comunicada es el resultado de la evaluación integral del proceso de la gestión de los recursos públicos del impuesto al turismo y evidencia la falta de coordinación y de mecanismos de interoperabilidad y trazabilidad de la información entre el MHCP, DIAN, MinCIT y FONTUR, lo cual constituye un deber administrativo y no una coadministración.

El análisis integral realizado por la CGR lejos de constituir coadministración, es precisamente el desarrollo del mandato constitucional de este ente de control frente al manejo y administración de los recursos públicos, pues las debilidades en la gestión fiscal articulada frente al manejo de estos recursos han puesto de manifiesto la posibilidad de que se materialice un riesgo de pérdida por \$23.123.955.504.

La coordinación interinstitucional es un mandato legal derivado del principio de eficiencia, moralidad y coordinación de la función pública, y su ausencia constituye una omisión funcional relevante.

Así las cosas, la ilicitud sustancial argumentada por la CGR se fundamenta en el incumplimiento de las funciones asignadas a FONTUR o a los demás sujetos de control,

sino desde el punto de vista integral de la falta de articulación entre las entidades encargadas de la administración de los recursos recaudados por concepto del impuesto al turismo y como esto afecta la gestión eficiente y oportuna de estos recursos públicos con destinación específica.

Del análisis efectuado a la respuesta presentada por el PA FONTUR, frente a la observación, se concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan lo señalado por la CGR; por el contrario, confirman la existencia de debilidades estructurales en la trazabilidad, coordinación y control integral del tributo

En consecuencia, la observación se mantiene, por la falta de articulación interinstitucional, la gestión fragmentada de la información y la ausencia de mecanismos de trazabilidad y conciliación integral, y compromete la adecuada administración, seguimiento y transparencia de los recursos destinados a la promoción y competitividad del sector turístico.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

A continuación, se presenta un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por MinCIT a la comunicación de la observación realizada mediante oficio 2025ER0262350:

“(…)

En ese orden, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, nos permitimos responder amablemente, en los términos de la competencia dispuesta en cabeza de esta cartera por parte de la Ley 1101 de 2006, el Decreto 1074 de 2015, y la Circular Externa No. 014 de 2020 del MinCIT.

1. Competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con relación al impuesto con destino al turismo

El impuesto con destino al turismo fue creado mediante el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, bajo el siguiente tenor: (...)

Al respecto, cabe señalar que, como se evidencia en la lectura del artículo anteriormente citado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo únicamente es mencionado como la entidad encargada de definir la cuenta bancaria para efectos del pago del impuesto nacional con destino al turismo.

(…)

De esta forma, sobre la competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con relación a la declaración y recaudo del impuesto nacional con destino al turismo, resulta pertinente aclarar que esta se limita a: i). Establecer la cuenta a la cual deben transferirse los recursos provenientes del impuesto nacional con destino al turismo; ii) Indicar el formulario para la declaración del impuesto; y iii) Definir los mecanismos para la adecuada recepción de información relacionada con el cobro del impuesto. Bajo este marco, el

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Circular Externa No. 014 de 2020, a través de la cual se definió el Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, (...)

Adicionalmente, la circular en cita establece la obligación de enviar estos documentos a la dirección física de Fiducoldex como administrador fiduciario del P.A. FONTUR o al correo electrónico exclusivo para la recepción de esta información: impuestoturismo@fontur.com.co De esta forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha definido un procedimiento aplicable, en virtud del cual el P.A. FONTUR adelanta las actividades que le han sido encomendadas con relación al recaudo del impuesto nacional con destino al turismo. De conformidad con el marco normativo vigente, la competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo frente al impuesto nacional con destino al turismo como inversión social se circunscribe a las funciones de definir y establecer los aspectos técnicos y procedimentales necesarios para su adecuada declaración y transferencia. En este sentido, el Ministerio tiene a su cargo:

i) Definir la cuenta a la cual deben transferirse los recursos recaudados por las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros, la cual debe ser aprobada por Min. Hacienda;

ii) Indicar el formulario que deben utilizar los responsables para la declaración del impuesto; y

iii) Establecer los mecanismos para la recepción de la información relacionada con el cobro. El recaudo y la administración de los recursos se efectúan a través del Presupuesto General de la Nación, mientras que la recepción de las declaraciones y documentos soporte se realiza a través del Patrimonio Autónomo FONTUR, en cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio mediante la Circular Externa No. 014 de 2020.

De esta manera, la competencia del Ministerio no comprende funciones de inspección, control o fiscalización tributaria —atribuidas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)—, sino la definición normativa y procedimental que permite la correcta aplicación del impuesto y la destinación de los recursos conforme a los fines previstos en la Ley 1101 de 2006 y el Decreto 1074 de 2015.

2. Respuesta a observaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 y en los artículos 2.2.4.2.10.3 a 2.2.4.2.10.9 del Decreto 1074 de 2015, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ejerce competencias claramente delimitadas frente al impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Dichas competencias se centran en la definición de los mecanismos, procedimientos y lineamientos técnicos que deben seguir las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros en relación con la declaración, transferencia y reporte de la información asociada a este gravamen.

Es importante precisar que la normativa en cita no asigna al Ministerio funciones de control, fiscalización ni coordinación interinstitucional del recaudo, pues tales

responsabilidades corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de autoridad tributaria nacional y sujeto activo del impuesto. En consecuencia, el alcance de las actuaciones del Ministerio se enmarca en el ejercicio de una competencia reglamentaria y de definición procedimental, mas no de supervisión o seguimiento operativo del cumplimiento por parte de los sujetos pasivos o responsables.

Bajo este contexto normativo, no resulta procedente afirmar la existencia de una falta de coordinación por parte del Ministerio, toda vez que la entidad ha cumplido cabalmente con las funciones que el ordenamiento jurídico le asigna, adoptando medidas administrativas y operativas que garantizan la trazabilidad, oportunidad y transparencia en el manejo de la información.

En particular, cabe resaltar que mediante la Circular Externa No. 014 de 2020, el Ministerio definió el procedimiento de declaración y transferencia del impuesto nacional con destino al turismo, precisando los pasos que deben seguir las aerolíneas responsables, los documentos soporte exigidos, los plazos aplicables y los canales formales de remisión de la información. Este acto administrativo materializa la función de definición procedimental que el Decreto 1074 de 2015 le atribuye al Ministerio y ha permitido que el proceso de recepción y verificación documental se desarrolle con base en la normatividad aplicable.

Asimismo, la entidad dispuso un canal exclusivo para la recepción de información, a través del correo electrónico institucional impuestoturismo@fontur.com.co, así como la posibilidad de entrega física ante el Patrimonio Autónomo FONTUR, en su calidad de administrador fiduciario de los recursos. Esta medida refleja la existencia de mecanismos formales, claros y funcionales para la gestión de la información, los cuales facilitan la articulación con las entidades involucradas y contribuyen al fortalecimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

En consecuencia, puede afirmarse que el Ministerio ha ejercido con diligencia y oportunidad las funciones que le corresponden, y que su actuación ha sido coherente con el marco legal y reglamentario aplicable. Las medidas adoptadas —la expedición de la circular, la definición de la cuenta de recaudo, la determinación del contenido de la declaración y la creación de canales exclusivos de recepción— evidencian una gestión institucional ajustada a derecho, que descarta cualquier omisión o falta de coordinación atribuible a esta entidad.

Por lo anterior, y en atención al principio de legalidad y a la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico, no puede hablarse de una falta de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en relación con el impuesto nacional con destino al turismo, sino del cumplimiento estricto de las funciones que la ley y el reglamento le asignan, en aras de asegurar el uso transparente y adecuado de los recursos destinados a la promoción y fortalecimiento del sector turístico nacional.(...)”

Análisis de la respuesta

Revisada la respuesta suministrada por el MinCIT, es de anotar que, nos referiremos a los argumentos relacionados con la situación detectada es decir con la falta de articulación entre las entidades. Los argumentos relacionados con el daño fiscal no se revisarán toda vez que la observación comunicada no tiene incidencia fiscal.

Si bien, el MinCIT sostiene que sus competencias respecto al impuesto al turismo se limitan a definir la cuenta receptora, el formulario de declaración y los mecanismos de recepción de información, conforme a la Ley 1101 de 2006 y el Decreto 1074 de 2015, la respuesta tiene una interpretación restrictiva del alcance de sus funciones, omitiendo su rol como ente rector del sector turístico y responsable de orientar la gestión de la destinación, planeación estratégica y articulación sectorial para garantizar que los recursos del impuesto cumplan los fines de promoción y fortalecimiento de la competitividad turística como inversión social.

En este sentido, la respuesta no aborda el punto de la observación, consistente en la falta de mecanismos eficientes de articulación interinstitucional entre MinCIT, MHCP, DIAN y FONTUR, y el MinCIT no acredita la existencia de mecanismos de coordinación permanente entre estos, ni presenta evidencia sobre sistemas interoperables que permitan trazar y conciliar de manera automática la información.

Por el contrario, la gestión continúa soportándose en reportes manuales, no estandarizados y sin validación cruzada con la autoridad tributaria, lo cual mantiene un riesgo elevado de inconsistencias, rezagos operativos y falta de control efectivo en el flujo del impuesto, Lo que impide garantizar la correspondencia entre lo declarado por las aerolíneas, lo transferido al Tesoro Nacional y lo posteriormente ejecutado a través de FONTUR.

De igual forma, la argumentación basada en la prohibición de coadministración resulta improcedente, dado que la observación de la CGR no pretende intervenir en la toma de decisiones administrativas, ni en el ejercicio de funciones tributarias, sino que se orienta a exigir la coordinación institucional mínima necesaria para asegurar la trazabilidad, eficiencia, transparencia y oportunidad en la gestión del recurso. La coordinación interinstitucional es una obligación inherente al liderazgo sectorial y no constituye coadministración, sobre todo cuando se trata de recursos con destinación específica que requieren un seguimiento riguroso para garantizar su adecuada ejecución.

Asimismo, el MinCIT no aporta evidencia de acciones o medidas de mejora, la ausencia de estas acciones confirma que las debilidades señaladas permanecen vigentes, afectando la oportunidad y eficiencia en la gestión de los recursos, así como la efectividad de su destinación como inversión pública orientada al desarrollo del sector turístico.

Del análisis efectuado a la respuesta presentada por el MinCIT frente a la observación, se concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan la situación advertida por la CGR y por el contrario, confirman la persistencia de debilidades identificadas en las

entidades que intervienen en el recaudo, administración, fiscalización y ejecución de los recursos objeto de auditoría.

Conclusión del Análisis

De la revisión comparada de las respuestas enviadas por el MinCIT, FONTUR, la DIAN y el MHCP, se concluye que ninguna de las comunicaciones desvirtúa la observación sobre desarticulación funcional, normativa y operativa en la gestión del Impuesto Nacional con Destino al Turismo. Por el contrario, cada respuesta confirma la existencia de las brechas de gobernanza, ausencia del formulario y plataforma electrónica de declaración y pago, inexistencia de conciliaciones periódicas entre actores, debilidades de fiscalización y cobro, y falta de trazabilidad integral desde el origen del recurso hasta su ejecución presupuestal, evidenciados por la CGR.

En sus respuestas cada entidad relaciona sus funciones y competencia legal frente a la administración de los recursos recaudados por concepto del impuesto al turismo, y de la misma manera, corrobora cada una, el riesgo identificado por la CGR, siendo lo más relevante lo indicado por la DIAN al manifestar que no se cuenta con una estructura de datos, sello oficial de presentación de las declaraciones, ni cruces automáticos, y por ello no tiene condiciones materiales para ejercer control tributario, ni imponer sanciones; sin contar con la ausencia de reportes de obligaciones en mora que activen cobro persuasivo o coactivo.

Por su parte, FONTUR sostiene que su rol se limita a recibir y centralizar la documentación remitida por las aerolíneas conforme a la Circular 014/2020, sin verificar variables de liquidación, sin validar correspondencia con ingresos del Tesoro y sin realizar conciliaciones con DIAN o MHCP; incluso señala que participar en procesos de conciliación con la DIAN podría ser “extralimitado”. Esta postura ratifica la fragmentación señalada por la CGR: hay reporte manual, no estandarizado, sin verificación cruzada y sin ciclo de control que asegure correspondencia entre lo declarado, lo efectivamente recaudado y lo ejecutado.

Además, FONTUR invoca la prohibición de coadministración, confundiendo coordinación técnica y gobernanza de datos con cogestión administrativa: la interoperabilidad y los protocolos de intercambio no sustituyen decisiones, ni trasladan competencias, en su lugar, habilitan trazabilidad, conciliación y rendición de cuentas.

Por su parte el MHCP, enfatiza que el SIIF Nación es la fuente oficial para el registro de ingresos y que el impuesto está identificado y diferenciado en dicho sistema; además, recuerda la autonomía presupuestal de los órganos del PGN.

Sin desconocer lo anterior, la sola existencia de registros en SIIF no supe la necesidad de conciliar periódicamente lo declarado con lo efectivamente ingresado y oportunamente girado para ejecución sectorial; tampoco responde a la oportunidad de giro, ni a las reservas y rezagos que afectan la ejecución de proyectos de competitividad turística.

La invocación de autonomía no lo eximen de su obligación de coordinar y operacionalizar la trazabilidad del recurso, deber que sí se deriva de los principios de coordinación, eficacia y transparencia de la función pública mediante acuerdos técnicos, calendarios de conciliación y tableros de control que no implican coadministración.

Respecto del MinCIT, su línea central ha sido limitar sus competencias a la definición de cuenta de recaudo, formulario y mecanismos de recepción, y rechazar la cualquier tipo de mecanismo u herramienta e igualmente, invoca la posibilidad de la coadministración por parte de la CGR; sin embargo, como ente rector del sector, le corresponde liderar la gobernanza sectorial del recurso, definición de protocolos, y demás herramientas de gestión que considere adecuadas con los demás actores para asegurar que el tributo cumpla sus fines de inversión social en tiempo y forma.

Lo que la CGR señala no es la falta de un ente rector por mandato legal, sino la ineficiencia resultante de operar un impuesto con destinación específica sin coordinación funcional y sin intercambio sistemático de información entre las entidades responsables.

Es el deber de coordinación interinstitucional, derivado del artículo 209 de la Constitución Política y reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia C-140 de 2020, donde la Corte precisó que la prohibición de coadministración no impide que los órganos de control adviertan riesgos, soliciten medidas correctivas y promuevan mecanismos de articulación e interoperabilidad, siempre que no sustituyan al gestor fiscal en la toma de decisiones.

Por tanto, la articulación requerida no implica coadministrar, implica cumplir con la función pública de manera eficaz, transparente y trazable, según la cual las entidades deben articular procesos, información, procedimientos y mecanismos de seguimiento comunes, especialmente cuando administran recursos con destinación específica, como es el caso del impuesto al turismo.

La coordinación no sustituye competencias, sino que asegura que cada entidad pueda ejercer las suyas de manera completa y efectiva.

La situación evidenciada refleja una inobservancia del deber funcional por parte de las entidades responsables de la administración, fiscalización, recaudo, programación y ejecución del impuesto al Turismo, quienes a pesar de reconocer en sus respuestas sus competencias legales diferenciadas, ninguna ha adoptado, ni promovido mecanismos efectivos de coordinación, interoperabilidad o conciliación de la información que permitan garantizar la trazabilidad completa del impuesto al turismo, desde su declaración hasta su ejecución, conforme a los principios de coordinación, eficacia, economía y responsabilidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998.

Lo evidenciado por la CGR no constituye una deficiencia formal o procedimental, sino una irregularidad sustancial que afecta el interés público, compromete la transparencia en el manejo de recursos con destinación específica y genera un riesgo real de pérdida de recursos públicos.

En consecuencia, la ausencia de acciones oportunas y coordinadas para asegurar la trazabilidad, control y uso adecuado del impuesto no puede interpretarse como una diferencia institucional de criterio, sino como una falla material en el cumplimiento del deber funcional, y por ello la observación comunicada se determina como hallazgo y se incluye en el informe final de la actuación.

RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar la gestión, trazabilidad y eficiencia en la destinación y utilización de los recursos del impuesto al turismo, identificando si se orientaron conforme a los fines establecidos en la normatividad vigente y si su ejecución contribuyó al cumplimiento de los objetivos del sector.

Hallazgo nro. 5 COH_7363_2025 - Planeación y Cumplimiento Normativo en el Proyecto Malecón Turístico de Prado (IP, D)

- **Ley 1242 de agosto 5 de 2008**, por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales
Artículo 4°. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

– *Actividad portuaria fluvial. Se consideran actividades portuarias fluviales la construcción, mantenimiento, rehabilitación, operación y administración de puertos, terminales portuarios, muelles, embarcaderos, ubicados en las vías fluviales.*

- **Ley 1333 de 2009** Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1. titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. *El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Artículo 5. Infracciones. *Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o*

modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Parágrafo 1. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

Parágrafo 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

Artículo 18. *Iniciación del procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.*

- **Decreto ley 2811 De 1974** *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”*

Artículo 8.- *Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

a) ... atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

j) La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;

Artículo 83.- *Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: a.- .b. (...)*

d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos hasta de treinta metros de ancho; (...).

Artículo 199.- *Se denomina flora silvestre el conjunto de especies e individuos vegetales del territorio Nacional que no se han plantado mejorado por el hombre.*

Artículo 200.- *Para proteger la flora silvestre se podrán tomar medidas tendientes a: las a.- Intervenir en el manejo, aprovechamiento, transporte y comercialización de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada; b.- Fomentar y restaurar la flora silvestre; c.- Controlar las especies o individuos de la flora silvestre mediante prácticas de orden ecológico.*

- **Decreto 1076 de 2015** *Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.*

Artículo 2.2.1.1.7.1. Procedimiento de Solicitud. Toda persona natural o jurídica que pretenda realizar aprovechamiento de bosques naturales o productos de la flora silvestre ubicados en terrenos de dominio público o privado deberá presentar, a la Corporación competente, una solicitud que contenga:

a) Nombre del solicitante;

b) Ubicación del predio, jurisdicción, linderos y superficie;

c) Régimen de propiedad del área;

d) Especies, volumen, cantidad o peso aproximado de lo que se pretende aprovechar y uso que se pretende dar a los productos;

e) Mapa del área a escala según la extensión del predio. El presente requisito no se exigirá para la solicitud de aprovechamientos forestales domésticos.

(Decreto 1791 de 1996, Art. 23).

Artículo 2.2.1.1.9.1. Solicitudes prioritarias. Cuando se quiera aprovechar árboles aislados de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada que se encuentren caídos muertos por causas naturales, o que por razones de orden sanitario debidamente comprobadas requieren ser talados, se solicitará permiso o autorización ante la Corporación respectiva, la cual dará trámite prioritario a la solicitud.

(Decreto 1791 de 1996 Art.55).

Artículo 2.2.1.1.17.8 Áreas forestales protectoras - productoras. Se consideran áreas forestales protectoras - productoras:

(...) d) Las áreas que se determinen como de incidencia sobre embalses para centrales hidroeléctricas, acueductos o sistemas de riego, lagos, lagunas y ciénagas naturales o artificiales, y... (...)

- **Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Prado, aprobado por el concejo municipal mediante Acuerdo No.013 de 2018,**

"...Artículo 19. malecón. Esta área se localiza en la salida del túnel que viene del casco urbano a la represa; hacen parte de esta categoría los siguientes usos: Uso principal: Conservación, recuperación y control de Erosión; usos compatibles: sistemas agroforestales y silvopastoriles; Uso condicionado: Actividades turísticas y portuarias, Uso Prohibido: Agricultura, ganadería, usos urbanos y construcciones";

- **Informes Técnicos** N° 252 de fecha 15/03/2024 -F 9-. Y N° 438 de fecha 18/04/2024 -F 21-.
- **Resolución No. 133 del 2 de mayo de 2024)** *"Por medio de la cual se inicia proceso administrativo sancionatorio y se dictan otras disposiciones"*.

"(...) RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. *Iniciar proceso administrativo sancionatorio en contra del MUNICIPIO DE PRADO, identificado con el NIT 890.702.038-1, representado legalmente por José Jadel Flórez Serrato y/o por quien haga sus veces, habida cuenta de la comisión de presunta infracción ambiental, consistente en:*

- *Aprovechamiento forestal por remoción y afectación del sistema radicular de seis (6) árboles en actividades no autorizadas y realizadas sin la aplicación de criterios técnicos, dentro de la construcción de obra —excavaciones—, comprometiendo su sanidad, estabilidad y supervivencia.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Notificar el contenido del presente acto administrativo al MUNICIPIO DE PRADO, identificado con el NIT 890.702.038-1, representado legalmente por José Jadel Flórez Serrato y/o por quien haga sus veces, al lugar de correspondencia obrante en el cartulario, de conformidad con los artículos 67 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO TERCERO. *Comunicar el presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial y Agraria para el Tolima, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.*

ARTÍCULO CUARTO. *El presente acto administrativo es de cumplimiento inmediato y contra él no procede recurso alguno, por tratarse de un acto de trámite, de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011."*

Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024 *"Por medio de la cual se niega un Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por Obra y se establecen otras disposiciones"(...) RESUELVE:*

ARTÍCULO PRIMERO. *NEGAR el Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por obra pública, solicitado a través del radicado No. 3265 del 12 de febrero de 2024, por el MUNICIPIO DE PRADO TOLIMA, identificado con NIT 890.702.038-1, representado actualmente por el señor José Jadel Flórez Serrato, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.978.082; para la tala y remoción de ocho (8) individuos arbóreos, correspondientes a un (1) árbol de la especie Mamoncillo (*Melicoccus bijugatus*), dos (2) árboles de la especie Igúa (*Albizia guachepele*) y cinco (5) árboles de la especie Saman (*Samanea saman*), plantados en los predios Lote No. 1 y Lote No. 2, localizados en la vereda El Puerto del municipio de Prado, Tolima; de conformidad con la parte considerativa de la presente actuación.*

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar el contenido del presente acto administrativo al MUNICIPIO DE PRADO TOLIMA, identificado con NIT 890.702.038-1, representado actualmente por el señor José Jadel Flórez Serrato, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.978.082, quien aporta como dirección de notificación el correo electrónico proyectosagropecuarios@prado-tolima.gov.co y celular No. 3222701968, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO. Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante el Jefe de la Oficina Territorial Sur Oriente y el de apelación ante la Dirección General de CORTOLIMA, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, acorde con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: El presente acto administrativo rige a partir de su ejecutoria.

- **Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA - FONTUR** vigencia 09 junio del 2023, establece lo siguiente:

*“(…) **CAPÍTULO II: ROLES Y PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE PROYECTOS***

1. Radicación del Proyecto o de la Iniciativa Los proyectos serán radicados en el Fondo Nacional de Turismo - Fontur, con los requisitos establecidos en las condiciones del presente manual. Fontur deberá informar al Viceministerio de Turismo los proyectos que le sean radicados y remitir, una vez al mes o cuando el Ministerio lo requiera, una lista actualizada de estos, acompañada de una copia de la ficha del proyecto con el fin de realizar su previo análisis y reorientación, de ser el caso, antes de la formulación.

2. Formulación y Viabilidad de Proyectos o Iniciativas Recibidos los documentos del proyecto propuesto, Fontur verificará que esté acorde con las políticas nacionales y territoriales del sector turismo, los planes y programas derivados de estas, y el Plan Sectorial de Turismo. Verificado lo anterior, el Fondo estructurará las fichas metodológicas correspondientes, para lo cual solicitará al proponente la información que requiera para el diligenciamiento de las mismas y sostendrá las reuniones necesarias para la comprensión y coordinación de las acciones a apoyar por medio del proyecto. Así mismo, Fontur procederá a formular el proyecto y expedir la viabilidad (técnica, jurídica, administrativa y presupuestal), así como la sostenibilidad y mantenimiento del proyecto dentro los siguientes plazos.

Etapas / Tiempos Días Hábiles	Formulación	(viabilidades)	Observación
	33	11	Se incluye la diferencia de dos días en la radicación.
	43	11	Proyectos de Infraestructura, incluida la diferencia de dos días en la radicación.

En esta etapa Fontur, directamente, o a través de una entidad externa, según la especificidad, efectuará el análisis técnico, jurídico, administrativo y presupuestal del proyecto, así como su sostenibilidad y mantenimiento, para emitir su viabilidad.

Fontur podrá solicitar por escrito ajustes, documentos y aclaraciones a los proponentes. Para este efecto, otorgará un plazo máximo de diez (10) días hábiles. En caso de que Fontur requiera efectuar una nueva solicitud de aclaraciones, el proponente contará con máximo 3 días hábiles adicionales para cumplir con los requisitos. En caso de que el proponente no cumpla con los requerimientos, Fontur devolverá la propuesta inicial. Para los proyectos de infraestructura, 7 antes de hacer la devolución, Fontur notificará al Viceministerio de Turismo, con el fin de acordar la ruta con la entidad territorial.

El proyecto debe estar debidamente formulado en la ficha de presentación de proyectos y contar con todos los documentos soporte. Una vez el proyecto esté formulado y viabilizado se publicará en la página web de Fontur para conocimiento de los proponentes.

4. Aprobación de Proyectos Los proyectos que sean considerados pertinentes por parte del Comité Interno serán presentados a consideración del Comité Directivo del Fondo para su aprobación, conforme al orden del día presentado por la Secretaría Técnica y aprobado por el Viceministro de Turismo.

Fontur enviará a la Secretaría Técnica del Comité Directivo los proyectos viables y con pertinencia, con por lo menos cinco (5) días calendario de antelación a la reunión del Comité Directivo. De acuerdo a lo anterior, la Secretaría Técnica convocará a los miembros y remitirá, entre otros, los soportes del orden del día, con la debida antelación.

El secretario técnico del Comité Directivo contará con tres (3) días hábiles posteriores a la sesión del Comité para expedir y radicar en Fontur las respectivas certificaciones de los proyectos aprobados. En caso de los proyectos aprobados con ajustes, este término se contará después de la aceptación de ajustes por parte del proponente. (...)”

- **MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO – FONTUR VIGENCIA DE JUNIO 2023:**
CAPITULO I – GENERALIDADES

7. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS ACTUACIONES PRE CONTRACTUALES, CONTRACTUALES Y POST CONTRACTUALES

“H. Planeación: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante y/o todas las áreas y personas vinculadas a FONTUR responsables de adelantarlos, 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.

En el CAPÍTULO III MODALIDADES DE CONTRATACIÓN PARA LA SELECCIÓN O ESCOGENCIA DE CONTRATISTAS manual de contratación de Fontur vigencia junio del 2023.

7. Convenios, Acuerdos y Memorandos de Entendimiento Son los que celebra FONTUR que persiguen el interés público y/o están relacionados con el desarrollo de un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o de proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR, suscritos con algunas de las siguientes instituciones: Entidades Multilaterales, Entidades Gubernamentales Internacionales, Gobiernos Extranjeros, Entidades Estatales del Orden Nacional o Territorial, Organismos de Cooperación Internacional, Entidades Gremiales Nacionales o Internacionales, Entidades sin Ánimo de Lucro, Cámaras de Comercio del país, Cajas de Compensación Familiar, Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Cooperativas, Juntas de Acción Comunal, Universidades Públicas, entre otros.

- **MANUAL DE SUPERVISIÓN**

- 3.obligaciones de los supervisores**

- 3.4 Respecto de la modificación, prórroga, adición, suspensión, y/o terminación de los Negocios Jurídicos**

- “3.4.2. Cuando existan circunstancias ajenas a la voluntad del contratista que impidan la ejecución en tiempo de las obligaciones contractuales, el supervisor podrá solicitar la prórroga del término de ejecución del Negocio Jurídico, para lo cual la entidad administradora Fontur y el contratista deberán suscribir el correspondiente otrosí”

- 3.5 Respecto de los informes parciales y/o final**

- “3.5.2 En el respectivo informe se deberá dejar constancia de las actividades desarrolladas por el contratista y las labores de supervisión adelantadas, los documentos o elementos entregados por el contratista, el grado de ejecución física y presupuestal del Negocio Jurídico, las recomendaciones realizadas al contratista (si las hubiere) y copia de los documentos o elementos que la sustenten.

- 3.5.3 Los informes parciales deberán presentarse de forma mensual o cada vez que se requieran o sean necesarios, de acuerdo con las circunstancias y eventos que surjan con ocasión de la ejecución del respectivo Negocio Jurídico”

- **DOCUMENTO COMPLEMENTARIO DEL CONTRATO ELECTRÓNICO FNTCE-502-2023 Clausula:**

- Tercera. Obligaciones generales.** el interventor se obliga a dar cumplimiento a las Obligaciones que se detallan en el numeral 5.5 del Documento Complementario de la Invitación Abierta No. FNTIA-047 –2023.

- **DOCUMENTO COMPLEMENTARIO A PLIEGO ELECTRÓNICO INVITACIÓN ABIERTA No. FNTIA-047-2023 Numeral:**

- 5.5 Obligaciones generales del contratista interventor**

- 4. Tener conocimiento de los diseños previos que dieron origen a la contratación de obra objeto de la actual interventoría, anexos técnicos, documento complementario, adendas del proceso de contratación y todos los documentos que hacen parte integral del contrato,

para realizar la ejecución con eficiencia y eficacia. Además, el contratista interventor asume el conocimiento de la zona, (acceso, consecución de materiales, disposición de personal y demás) donde se desarrollarán todas las actividades del contrato.

5. El contratista interventor deberá garantizar las gestiones de una interventoría integral, (administrativas, financieras, técnicas, social ambiental, SST y legal) previstas en el desarrollo del contrato y necesarias para la correcto control y seguimiento.

8. Suministrar a la supervisión designada por el P.A. FONTUR toda la información que le sea solicitada para verificar el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contrae de acuerdo al contrato que se origina del presente proceso de selección y/o que deriven del cumplimiento del contrato de obra al cual se le realiza la interventoría.

5.6.11 Obligaciones ambientales

1. Garantizar que en la obra no se afecte ninguna especie arbórea, de lo contrario, se deberá realizar el trámite de manejo silvicultural frente a la entidad del Municipio o departamento que apruebe dicha afectación.

. Validar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente aplicable al objeto del contrato a nivel nacional, departamental y municipal según aplique.

6. Controlar y garantizar que el contratista de obra entregue, previo al inicio de las actividades que involucren elementos tales como madera y guadua, el certificado de procedencia de las maderas, resolución de aprovechamiento forestal, o cultivos sostenibles

El Contrato de Obra FNTCE-481-2023, derivado del Proyecto FNTF-058-2023 “Construcción de Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía del Municipio de Prado (Tolima)”, fue aprobado por el Comité Directivo de FONTUR en junio de 2023 con una asignación de \$2.651.352.844 de recursos fiscales²⁸.

Para su ejecución se suscribió el Convenio de Cooperación FNTC-203-2023 entre FONTUR y el Municipio de Prado, con el fin de aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, jurídicos y técnicos en la construcción de esta infraestructura turística en el denominado “Mar Interior de Colombia”.

El proyecto se ejecutó sin licencias urbanísticas, ni permisos ambientales previos, en un área clasificada para conservación y recuperación, con prohibición expresa de usos urbanos y de construcción de infraestructura y sin constatar la compatibilidad con el Esquema de Ordenamiento Territorial - Acuerdo 013 de 2018 del Concejo Municipal de Prado (EOT).

²⁸ De acuerdo con la Solicitud de Contratación del Contrato de Obra los recursos son corresponden en su totalidad al Impuesto Nacional con destino al turismo como inversión social creado por la Ley 1101 de 2006.

Lo anterior, evidencia que FONTUR viabilizó el proyecto incumpliendo los procedimientos obligatorios establecidos en el Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos (junio de 2023), conforme a lo previsto en el Capítulo II – Roles y Procedimiento para el Trámite de Proyectos, numeral 2 *“Formulación y Viabilidad de Proyectos o Iniciativas”* que dispone que *“(…) Fontur procederá a formular el proyecto y expedir la viabilidad (técnica, jurídica, administrativa y presupuestal), así como la sostenibilidad y mantenimiento del proyecto (…)”*.

El Informe Técnico No. 438 del 18 de abril de 2024, elaborado por el área técnica de CORTOLIMA, que sirvió como antecedente y soporte técnico para la Resolución No. 133 del 2 de mayo de 2024, en la cual se calificaron los hechos como un aprovechamiento forestal ilegal e inició el proceso administrativo sancionatorio contra el Municipio de Prado, documentó la afectación del sistema radicular de seis árboles ubicados en un ecosistema de Bosque Seco Tropical, evidenciando excavaciones y alteraciones que comprometieron su anclaje y estabilidad.

Posteriormente, la Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024 negó de forma definitiva el permiso de aprovechamiento forestal aislado, solicitado para la tala de árboles en los predios Lote 1 y Lote 2 de la vereda El Puerto, al determinar que se trataba de un área de especial significancia ambiental con cobertura de Bosque Seco Tropical, cuya intervención implicaba riesgo de volcamiento y pérdida de cobertura vegetal.

A continuación, se presenta una síntesis de los principales hechos y actuaciones administrativas que evidencian el desarrollo y las actuaciones ambientales del proyecto Malecón Turístico de Prado (Tolima). Por cuanto, sin considerarlo se iniciaron excavaciones y actividades constructivas en un área que el EOT clasifica como de conservación y recuperación, en la cual está expresamente prohibida la construcción de obras civiles:

1. Calificación del Proyecto de Infraestructura

El 26 de mayo de 2023, FONTUR suscribió el *Formato de Calificación de Proyectos de Infraestructura de Obra* para el proyecto “Construcción del Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía del Municipio de Prado – Tolima” (FNTP-058-2023), asignándole 92 puntos y el concepto de viable técnicamente.

No obstante, el análisis del documento evidencia omisiones en la verificación de condiciones ambientales y urbanísticas. En los Comentarios al Comité Interno, el evaluador técnico recomendó: *“solicitar el resultado de este trámite y el soporte del pago del mismo por parte del Municipio, previo a la suscripción del convenio.”*.

Asimismo, el formato incorporó una certificación municipal del 24 de mayo de 2023, en la que se afirmaba que el proyecto se ajustaba al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y no se encontraba en zona de riesgo no mitigable. Sin embargo, dicho documento se limitó a una declaración del municipio, sin verificación técnica, ni consulta del EOT vigente (Acuerdo 013 de 2018).

Durante la ejecución contractual, la ausencia de permisos ambientales y urbanísticos se mantuvo. En la visita técnica del 14 de marzo de 2024, practicada por CORTOLIMA en el marco del expediente SAN 52008, se constató que el municipio de Prado no contaba con permiso vigente de aprovechamiento forestal para las obras adelantadas en espacio público de la vereda El Puerto. En dicha diligencia, al requerir al ingeniero interventor sobre los permisos correspondientes, este manifestó que *“se tramitó un permiso en diciembre de 2023, pero este se venció y actualmente se encuentra en trámite, sin que haya sido otorgado”*, lo que evidencia que las intervenciones se realizaron sin autorización ambiental válida.

En consecuencia, FONTUR aprobó la viabilidad técnica del proyecto sin verificar la existencia ni vigencia de los permisos ambientales y urbanísticos requeridos.

2. Obligaciones Ambientales – Etapa Precontractual

En el Anexo 1 – Anexo Técnico del proyecto de julio de 2023, correspondiente a la etapa precontractual, en el numeral 4.2.10 – Obligaciones Ambientales, se establecieron las siguientes responsabilidades específicas del contratista:

“1. Garantizar que en la obra no se afecte ninguna especie arbórea; de lo contrario, se deberá realizar el trámite de manejo silvicultural frente a la entidad del municipio o departamento que apruebe dicha afectación.

(...)

3. Dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente aplicable al objeto del contrato a nivel nacional, departamental y municipal según aplique.

(...)

6. El Contratista deberá entregar a la interventoría, para aprobación, previo al inicio de las actividades que involucren elementos tales como madera y guadua, el certificado de procedencia de las maderas, resolución de aprovechamiento forestal o cultivos sostenibles (en el caso que aplique).” (...).

Estas disposiciones, aunque claras, no se cumplieron ni se verificaron antes del inicio de la ejecución contractual, evidenciando la falta de control de FONTUR y del Municipio de Prado sobre la gestión ambiental previa a la contratación.

3. Actuaciones de CORTOLIMA y Negación del Permiso Ambiental

La Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA expidió la Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024, *“Por medio de la cual se niega un Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por Obra y se establecen otras disposiciones”*, dentro del trámite administrativo ambiental adelantado frente a la solicitud presentada por el Municipio de Prado, Tolima, con Radicado No. 3265 del 12 de febrero de 2024.

Mediante Auto No. 180 del 19 de marzo de 2024, CORTOLIMA avocó conocimiento e inició la evaluación técnica ambiental sobre la solicitud mencionada, disponiendo la práctica de visita de campo y revisión documental de soporte.

El área técnica de la Oficina Territorial realizó la visita de evaluación el 9 de abril de 2024, conforme a lo programado en el Auto No. 180, y posteriormente emitió el Informe Técnico No. 438 del 18 de abril de 2024.

En el citado informe técnico, se constató una afectación directa sobre el arbolado existente en el área de intervención. CORTOLIMA documentó que:

“En la visita, se observó que los árboles evaluados se les ha afectado el sistema radicular, como consecuencia de las excavaciones realizadas alrededor, afectando su anclamiento de éstos al suelo aumentando el riesgo de volcamiento de los mismos.”



(Fuente: Resolución No. 162 de 2024, CORTOLIMA).



(Fuente: Resolución No. 162 de 2024, CORTOLIMA)

Esta observación técnica evidenció la ejecución anticipada de la obra sin la obtención del permiso ambiental correspondiente, en contravención del Decreto 1076 de 2015, que exige la autorización previa para cualquier intervención sobre recursos naturales renovables.

Durante la visita, la autoridad ambiental solicitó a la ingeniera representante del municipio, el certificado de uso del suelo de los predios y el certificado del censo del arbolado de Prado.

Estos documentos fueron remitidos días después por correo electrónico y anexados al expediente, con el propósito de verificar la información técnica.

En atención a lo dispuesto en el Auto No. 180, CORTOLIMA procedió a revisar la documentación técnica y geográfica, con el fin de determinar que:

1. Los bosques se encontrarán localizados en suelos que, por su aptitud, pudieran ser destinados a usos diferentes del forestal; o,
2. En áreas sustraídas de las Reservas Forestales creadas por la Ley 2 de 1959 y el Decreto 0111 de 1959.

Con base en las coordenadas geográficas 3.752700° N – 74.887306° W, correspondientes al sitio de los árboles evaluados, se efectuó la consulta en el Geovisor Ambiental de la Corporación, dentro del mapa de Zonificación de la Reserva Forestal Central (Ley 2ª de 1959).

De acuerdo con la inspección técnica realizada, los árboles se ubican dentro de una zona forestal protectora-productora, considerada zona de incidencia del embalse artificial de la

Represa de Hidroprado, conforme al inciso d) del artículo 2.2.1.1.17.8 del Decreto 1076 de 2015.

Además, según el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del Municipio de Prado, adoptado mediante Acuerdo No. 013 de 2018, el área denominada *Malecón* presenta los siguientes usos:

“Uso principal: Conservación, recuperación y control de erosión.

Usos compatibles: sistemas agroforestales y silvopastoriles.

Uso condicionado: Actividades turísticas y portuarias.

Uso prohibido: Agricultura, ganadería, usos urbanos y construcciones.”

REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DEL TOLIMA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PRADO		CONSTANCIA DE USO DEL SUELO
LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN E INFRAESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE PRADO - TOLIMA		
HACE CONSTAR:		
Que los predios identificados con ficha catastral No. 73-563-0004-004-1015-000 y Matriculas Inmobiliarias No. 368-63196; 368-63197 denominado "LOTE" ubicado en la vereda el Puerto del Municipio de Prado - Tolima;		
De acuerdo al artículo 42 del Decreto No. 082 del 30 de diciembre de 2002, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Prado Tolima y su actualización de usos del suelo por medio del Acuerdo No. 013 de 2018, una vez revisado el plano UPR 3 Zonificación, de acuerdo a lo anterior, tiene la siguiente clasificación: MALECON (MALEC).		
Para este tipo de uso se tienen las siguientes indicaciones:		
• MALECON (MALEC)		
TIPO DE USO	DESCRIPCION DEL USO	
USO PRINCIPAL	Conservación, recuperación, control de erosión.	
USO COMPATIBLE	Sistemas agroforestales y silvopastoriles.	
USO	Actividades turísticas y portuarias.	
CONDICIONADO		
USO PROHIBIDO	Agricultura, ganadería, usos urbanos y construcciones.	
Se expide en Prado - Tolima a los Veintitrés (23) días del mes de abril del 2024.		
		
CARLOS ANDRÉS ORTIZ TIQUE Secretario de Planeación e Infraestructura Municipal Prado - Tolima		
Carrera 6a. No.9-37 Barrio El Comercio E-mail: contactenos@prado-tolima.gov.co		

(Fuente: EOT, Acuerdo 013 de 2018).

Durante la visita, CORTOLIMA también verificó que la zona se encuentra categorizada por el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Prado (POMCA), Acuerdo 031 del 9 de noviembre de 2006, como Área de Especial Significancia Ambiental, con coberturas de Bosque Seco Tropical, ecosistema estratégico del departamento del Tolima.

Teniendo en cuenta el uso condicionado del suelo, CORTOLIMA revisó la Ley 1242 del 5 de agosto de 2008 (*Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales*),

concluyendo que la construcción de malecones no está definida como una actividad portuaria dentro de dicha norma.

En consecuencia, la obra ejecutada no podía considerarse exenta de los requisitos de licencia ambiental, ni de los permisos de aprovechamiento forestal, por no encuadrar dentro de las actividades fluviales o hidráulicas de régimen especial.

Después de realizada la visita de inspección técnica ordenada mediante Auto No. 180 del 18 de marzo de 2024, y conforme al Informe Técnico No. 438 del 18 de abril de 2024, CORTOLIMA concluyó que:

“No se considera viable ambientalmente otorgar el permiso de aprovechamiento forestal aislado por obra pública a favor del ente territorial Municipio de Prado, identificado con NIT 890.702.038-1, para tala y/o remoción de ocho (8) individuos arbóreos (...).”

Asimismo, el informe evidenció que el Municipio de Prado inició el trámite del permiso con posterioridad al inicio de las obras, incumpliendo lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, que exige la obtención previa de permisos ambientales antes de realizar cualquier intervención sobre los recursos naturales.

El concepto determinó que los árboles objeto de intervención:

- Se encuentran dentro de zona forestal protectora-productora;
- Se localizan en un área de especial significancia ambiental (POMCA);
- Se asientan sobre Bosque Seco Tropical; y
- Están ubicados en un área con uso prohibido para construcciones según el EOT.

Decisión de CORTOLIMA – Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024, En consecuencia, la autoridad ambiental resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: *“Negar el Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por obra pública, solicitado a través del Radicado No. 3265 del 12 de febrero de 2024, por el Municipio de Prado – Tolima, identificado con NIT 890.702.038-1, representado por el señor José Jadel Flórez Serrato, para la tala y remoción de ocho (8) individuos arbóreos correspondientes a un (1) árbol de la especie Mamoncillo (*Melicoccus bijugatus*), dos (2) árboles de la especie Igúa (*Albizia guachepele*) y cinco (5) árboles de la especie Saman (*Samanea saman*), localizados en los predios Lote No. 1 y Lote No. 2, vereda El Puerto del municipio de Prado – Tolima, de conformidad con la parte considerativa de la presente actuación.”*

(Resolución No. 162 de 2024, CORTOLIMA).

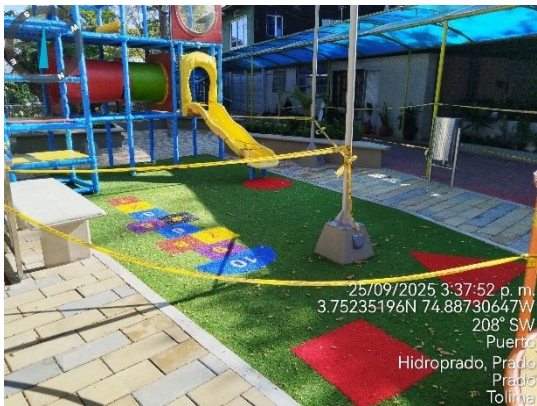
La actuación de CORTOLIMA dejó constancia de la afectación de especies arbóreas, la vulneración del ecosistema de Bosque Seco Tropical y la omisión del deber legal de obtener las licencias previas necesarias, comprometiendo la responsabilidad administrativa y ambiental del ente territorial.

Finalmente, la ejecución de obras sin la debida licencia de construcción constituye una infracción urbanística grave, conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, los cuales establecen que toda obra de edificación, ampliación o intervención estructural requiere contar previamente con licencia urbanística, dentro de la cual se incluye la licencia de construcción para obra nueva. La omisión de este requisito puede dar lugar a multas, suspensión o demolición de la obra, así como a procesos penales o disciplinarios contra los responsables técnicos y funcionarios intervinientes, generando además pérdidas económicas, riesgos estructurales e impactos sociales negativos sobre el proyecto y la comunidad.

De igual forma, todo proyecto que implique la tala o intervención de vegetación debe contar con un permiso de aprovechamiento forestal, regulado por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015. La ejecución de dichas actividades sin la autorización ambiental correspondiente puede acarrear multas de hasta 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), la suspensión inmediata del proyecto y la imposición de sanciones penales por delitos ambientales, conforme al régimen sancionatorio ambiental vigente.

La CGR realizó visita de inspección técnica el 25 y 26 de septiembre del 2025 (Ver ANEXO nro.3), en la cual se pudo confirmar lo indicado por la autoridad ambiental, es de anotar que, el día de la visita el proyecto encontraba con Acta de terminación, proyección para la suscripción del acta de liquidación del proyecto y no tenía acceso al público.

 25/09/2025 11:46:50 a.m. 3.75288061N 74.88722834W 140° S Prado Tolima	 25/09/2025 11:54:02 a.m. 3.75271119N 74.88722101W 204° SW Prado Tolima
Foto No. 29: Evidencia de cerramiento de la obra	Foto No. 30: Evidencia de cerramiento de la obra

 25/09/2025 3:37:52 p.m. 3.75235196N 74.88730647W 208° SW Pueblo Hidroprado, Prado Prado Tollima	 25/09/2025 11:58:57 a.m. 3.7523496N 74.88727005W 173° S Pueblo Hidroprado, Prado Prado Tollima
Foto No. 31: Evidencia de cerramiento de la obra	Foto No. 32: Evidencia de cerramiento de la obra

De igual forma, durante la visita se verificó el estado de las especies arbóreas algunas se encuentran ubicadas en las materas dispuestas en diseños arquitectónicos. Otras especies quedaron ubicadas en los vanos atravesando en la placa de piso y los elementos estructurales del Malecón evidenciando su posible afectación.

La ejecución contractual se vio afectada por múltiples suspensiones y prórrogas entre 2024 y 2025. En este sentido, se generaron las suspensiones a partir del 26 de marzo del 2024 hasta 2 de octubre del 2024, motivados por la demora en los procesos de los permisos ambientales requeridos para intervenir las especies arbustivas existentes, al no contar con la resolución expedida por CORTOLIMA referente al permiso de tala de árboles y la evaluación en el diseño de la construcción de la cimentación que permitiera la conservación de los árboles encontrados en el área de afectación. Lo que evidencia la falta de planeación y la inexistencia de viabilidades completas, pues las decisiones de FONTUR desconocieron sus propios manuales de viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Lo anterior demuestra que la planeación no puede limitarse a la recepción de documentos radicados por los municipios, sino que exige acciones concretas de verificación de la información recibida, mediante comprobaciones necesarias que aseguren que los estudios, diseños y planos corresponden a la realidad y que el proyecto es viable y ejecutable.

Esta falta de diligencia se evidencia la ausencia de estudios técnicos y ambientales completos, en la aprobación de un proyecto localizado dentro de una zona de especial significancia ambiental, en el inicio tardío del trámite de aprovechamiento forestal, y en la omisión de la licencia de construcción durante la etapa de ejecución. Tales actuaciones contravinieron los manuales de viabilidad y contratación de FONTUR (junio de 2023), que exigen comprobar integralmente la viabilidad técnica, jurídica, financiera y ambiental antes de autorizar la inversión.

Tal como se desprende al análisis realizado, la planeación de un contrato de obra con recursos públicos debe fundarse en una evaluación integral previa, sustentada en

estudios, diseños y soportes técnicos suficientes, que aseguren la viabilidad real, legal y sostenible del proyecto desde su origen.

Como consecuencia de la deficiente planeación y la falta de verificación de los requisitos técnicos, ambientales y legales, se configuró un aprovechamiento forestal ilegal en área de especial protección ambiental, lo que motivó la apertura de un proceso sancionatorio por parte de CORTOLIMA. La ejecución del proyecto sin los permisos correspondientes, en contravía del EOT y de la normativa ambiental vigente, produjo retrasos prolongados, con suspensiones y prórrogas reiteradas, que impidieron el cumplimiento oportuno de los plazos contractuales y comprometieron la eficiencia en la gestión pública.

En el ámbito financiero, se comprometieron recursos públicos por un total de \$2.600.427.136,00, correspondientes al Contrato de Obra FNTCE-481-2023 por \$2.305.755.790,00 y al Contrato de Interventoría FNTCE-502-2023, incluido su Otrosí No. 1 por \$294.671.346,00, sin que se hubieran cumplido los requisitos esenciales de legalidad, sostenibilidad y viabilidad ambiental, estas situaciones están siendo valoradas por CORTOLIMA en un proceso sancionatorio en el cual se definirá mediante acto administrativo definitivo la responsabilidad o no del presunto infractor, para este caso (el Municipio de Prado), con base en el acervo probatorio recaudado durante el proceso y en los argumentos expuestos por el investigado. En consideración de la cual se modifica la incidencia fiscal de la observación comunicada a Indagación Preliminar.

A nivel social, la situación desencadenó un conflicto socioambiental con la comunidad de la vereda El Puerto y el resguardo indígena Yaporogox Taira, debido a la pérdida de servicios ecosistémicos como la regulación hídrica, el hábitat de fauna, la sombra y la preservación del paisaje natural. Finalmente, desde la perspectiva administrativa y disciplinaria, se advierte una omisión grave de deberes funcionales por parte de FONTUR y del municipio de Prado, al autorizar y ejecutar una obra sin los permisos y estudios exigidos por la ley, configurando una presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

En consideración a que en el proyecto *FNTP-058-2023 – “Construcción de Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía - Prado, Tolima”* intervienen el Municipio de Prado y FONTUR, mediante oficios nro. 2025EE0213742 del 07 de octubre de 2025 y 2025EE02417418 del 14 de octubre de 2025, respectivamente, se comunicó la observación.

A continuación, se relaciona la respuesta de cada una de ellas junto con el análisis realizado, y al final la conclusión a la que llega la CGR:

Municipio de Prado, Tolima

A continuación, se relaciona un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por el Municipio de Prado:

“Sobre la trazabilidad del proyecto y cumplimiento de requisitos técnicos y ambientales

“El proyecto FNTF-058-2023 - ‘Construcción de Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía - Prado, Tolima’ cuenta con los siguientes antecedentes:

INFORMACIÓN TÉCNICA PRESENTADA A FONTUR:

*... ✓ Respuesta de no requerir licencia ambiental-Cortolima.
... ✓ Certificado Secretaría de Planeación de Prado respecto del no requerimiento de licencia de intervención y ocupación del espacio público...”*

“...oficio suscrito por el subdirector Ambiental de CORTOLIMA con el cual imparte respuesta al oficio SPI-OFC 051-2021 (...) en el cual solicita concepto sobre los permisos y licencias ambientales (...) se informa que para la ejecución del proyecto anteriormente mencionado (...) no requiere la Licencia ambiental...”

“Para el año 2023 se solicitó un permiso (...) para la tala de seis árboles (...) permiso que fue otorgado en su momento por Cortolima en mayo 18 de 2023...”

“...no se entiende como ahora en las observaciones se hable de no tener una licencia ambiental (...) el oficio es claro en determinar que no se requiere...”

Sobre la suspensión y reanudación de las obras

“...en el año 2024, debido al riesgo de caída de árboles (...) se procede a solicitar ante CORTOLIMA (...) el permiso para la tala de nueve árboles (...) entendiendo que era una prórroga al permiso del año 2023...”

“...se suspendieron los contratos mediante acta de suspensión No. 1, a partir del 22 de marzo de 2024, con cinco prórrogas hasta el 2 de octubre de 2024.”

“...el 30 de septiembre de 2024, el municipio informa su desistimiento del trámite de permiso de aprovechamiento forestal.”

“...una vez ajustado el diseño estructural para salvaguardar las especies arbustivas (...) 2 de octubre de 2024, se reanudan contratos de obra e interventoría tras avalar el rediseño presentado por el contratista.”

“El 16 de octubre de 2024, el secretario de Planeación certifica: (...) Que no se requiere licencia de construcción según el Decreto 1077 de 2015.”

Sobre la interpretación del uso del suelo y el EOT

“Tal y como puede revisarse la construcción no se está realizando en terreno protegido y de acuerdo con lo determinado en el EOT del municipio de Prado, era viable la construcción de esta obra, pues no hay afectación.”

“El artículo 19. ‘MALECÓN. Esta área se localiza en la salida del túnel que viene del casco urbano a la represa...’ (...) Lo anterior, permite corroborar que la zona denominada ‘MALECÓN’, está adoptada mediante un instrumento que legítimamente se deriva del

Esquema de Ordenamiento Territorial y que, además, se encuentra armonizado con el POMCA.”

“La zona denominada ‘MALECÓN’ es una zona existente, con usos asociados a las actividades turísticas y portuarias, a través de la tipología de USO CONDICIONADO.”

Sobre el proceso ante la autoridad ambiental

“En relación con la Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024 ‘Por medio de la cual se niega un Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por Obra y se establecen otras disposiciones’ (...) la eficacia jurídica (...) está estrictamente limitada a los sujetos que fueron formal y legalmente notificados...”

“Las advertencias que derivaron en la negación del permiso (...) fueron tomadas y acatadas por el proyecto de manera oportuna.”

“Dentro de lo que puede identificarse en el informe de la Corporación (...) las posibles afectaciones al sistema radicular (...) son situaciones normales (...) Esta situación exige un manejo correctivo y preventivo (...) las especies (...) se encuentran en pie y sin riesgo visible.”

Informe técnico ambiental (CORTOLIMA SAN-53013, septiembre de 2025)

“Después de realizada la correspondiente visita de inspección técnica ordenada mediante Auto No. 859 de junio 28 de 2025 (...) se conceptúa:

(...) los árboles (...) se encuentran en buen estado fitosanitario sin afectaciones en su sistema radicular y partes aéreas (...)

Por lo tanto, se concluye; que el ente territorial Municipio de Prado (...) no realizó la actividad de Aprovechamiento forestal ilegal (...) en la ejecución del proyecto denominado ‘Construcción del Malecón Turístico en el puerto denominado Mar Interior de Colombia o Represa Darío Echandía’.

Remitir el presente informe técnico al Área Jurídica (...) para que sea evaluado...”

Sobre la responsabilidad fiscal y disciplinaria

“No existe tal daño, pues los recursos fueron invertidos acorde con lo proyectado, no hay sobre costos, se cumplió en el tiempo, el terreno donde se construye se ajusta a la actividad planteada de conformidad con el EOT vigente en el municipio...”

“Insisto: no hay afectación ambiental.”

“Por lo tanto, no se cumplen los parámetros establecidos por el Decreto Ley 403-2020 artículo 126 por no configurarse un daño patrimonial al Estado, ni una afectación ambiental.”

“Solicito a la Contraloría (...) proceder a archivar el asunto, por no haber elemento de juicio que compruebe algún daño causado por el municipio de Prado o por FONTUR...”

Análisis de la respuesta

El Municipio de Prado, mediante oficio 2025ER0246119 del 21 de octubre de 2025, presenta su pronunciamiento frente a la observación relacionada con el proyecto “Construcción del Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía”.

El municipio expone una cronología detallada del proyecto, señalando que se surtieron trámites ante FONTUR desde 2021, incluyendo estudios, diseños, prospección arqueológica y gestiones ambientales. Como soporte de cumplimiento, adjunta el oficio de CORTOLIMA de 2021, en el cual se indicó que el proyecto no requería licencia ambiental, y el permiso de aprovechamiento forestal del 18 de mayo de 2023 para la tala de seis árboles en mal estado.

Sin embargo, el argumento central del municipio se basa en la interpretación de que la licencia ambiental no era exigible, al haberse emitido dicho concepto en 2021.

Este planteamiento no tiene en cuenta que las condiciones de intervención cambiaron durante la ejecución de la obra en 2024, cuando se realizaron excavaciones y movimientos de suelo que generaron afectación al sistema radicular de varios árboles, hechos que motivaron la apertura del proceso sancionatorio ambiental (Resolución No.133 de 2024) y la negación del permiso de aprovechamiento forestal (Resolución No.162 de 2024) por parte de Cortolima.

Por tanto, la argumentación municipal omite reconocer la vigencia limitada del concepto técnico inicial y el cambio de contexto ambiental, que obligaban a tramitar una nueva autorización conforme al Decreto 1076 de 2015.

El municipio reconoce que la obra fue suspendida entre marzo y octubre de 2024, a raíz del vencimiento del permiso ambiental y la solicitud de uno nuevo ante CORTOLIMA. No obstante, informa que la ejecución se reanudó tras un “*ajuste estructural*” que evitaba la tala de árboles y que el 30 de septiembre de 2024 desistió del trámite de aprovechamiento forestal

Esta actuación resulta contraria al principio de prevención ambiental, pues la reanudación se efectuó sin que existiera permiso vigente, ni resolución favorable de la autoridad ambiental, manteniéndose activo un proceso sancionatorio.

Adicionalmente, el certificado de diseños ajustados emitido por la Secretaría de Planeación municipal no sustituye ni tiene efecto equivalente a una licencia o permiso ambiental, por lo cual carece de validez legal para habilitar la continuación de la obra.

El municipio argumenta que la zona donde se ejecuta el proyecto denominado “Malecón” corresponde a un uso condicionado de tipo turístico y portuario, según el Acuerdo Municipal 013 de 2018, y que por tanto la obra es compatible con el ordenamiento territorial.

No obstante, el mismo Acuerdo 013 establece que el uso principal del área es de conservación y recuperación ambiental, y que las construcciones se encuentran dentro de los usos prohibidos, lo que implica que cualquier infraestructura debía contar con autorización expresa y control de la autoridad ambiental. En consecuencia, la interpretación del municipio no se ajusta al marco normativo del EOT, que prioriza la preservación ecológica sobre la ocupación física del territorio.

El municipio reconoce la existencia de la Resolución No. 162 de 2024, mediante la cual CORTOLIMA negó el permiso de tala, pero sostiene que está en trámite una solicitud de revocatoria directa. Dicho argumento no desvirtúa el hecho de que la ejecución se mantuvo sin autorización y en una zona clasificada como Bosque Seco Tropical, catalogada como Área de Especial Significancia Ambiental por el POMCA del río Prado.

En este sentido, la respuesta municipal no aporta evidencia de cumplimiento de medidas de manejo ambiental, ni de reparación del daño causado, por lo que persiste la infracción identificada por la autoridad ambiental.

En complemento, el Informe de Visita SAN-53013, elaborado en octubre de 2025 por la Oficina Territorial Sur Oriente de CORTOLIMA, y que corresponde a una diligencia técnica realizada el 24 de septiembre de 2025 dentro del proceso sancionatorio ambiental contra el Municipio de Prado, se verificó que los árboles identificados (un Mamoncillo, cinco Samán y dos Igúa) se encontraban en adecuado estado fitosanitario, sin evidencias de afectación en tronco, ramas o raíces, y que los ajustes de diseño implementados por la administración municipal permitieron conservar los individuos arbóreos inicialmente señalados. En consecuencia, el informe concluye que no se evidenció aprovechamiento forestal ilegal dentro de la ejecución del proyecto “Malecón Turístico del Puerto”, recomendando remitir los resultados al área jurídica de CORTOLIMA para la valoración y decisión final del proceso.

No obstante, este informe debe interpretarse como un concepto técnico de carácter posterior, que refleja la situación ambiental actual, pero no constituye una exoneración definitiva, ni invalida los hechos que dieron origen al proceso sancionatorio. La Resolución No. 133 del 2 de mayo de 2024, mediante la cual se inició la investigación por presunto aprovechamiento forestal ilegal, continúa vigente, y los hallazgos documentados en abril de 2024 relacionados con la afectación del sistema radicular de varios árboles conservan validez jurídica. En este sentido, el informe de septiembre de 2025 no extingue la responsabilidad administrativa derivada de la intervención inicial.

El municipio cita diversas normas (Ley 1333 de 2009, Decreto 2811 de 1974, Decreto 1076 de 2015 y Ley 1454 de 2011) para sustentar su autonomía en materia territorial. No obstante, la competencia para otorgar licencias y permisos ambientales no recae en los entes territoriales, sino en las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme al artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 1333 de 2009. En consecuencia, las certificaciones o actos administrativos expedidos por la Alcaldía o su Secretaría de Planeación no sustituyen la autorización ambiental que corresponde exclusivamente a CORTOLIMA.

La respuesta del Municipio de Prado no desvirtúa la situación evidenciada por la CGR, ni las conclusiones del análisis previo de FONTUR. Si bien se evidencia una intención de

sustentar la actuación administrativa y técnica, los argumentos presentados carecen de soporte jurídico y técnico suficiente para justificar la ejecución del proyecto sin permiso ambiental vigente y dentro de un ecosistema protegido.

El Informe de Visita SAN-53013 demuestra que el municipio corrigió parcialmente los impactos ambientales mediante ajustes de diseño y preservación del arbolado, pero ello no anula la infracción inicial, ni las responsabilidades derivadas de la ejecución sin autorización. En consecuencia, la reanudación de la obra sin permiso ambiental, el desistimiento del trámite ante CORTOLIMA y la interpretación errónea del EOT configuran una vulneración a la normativa ambiental y la gestión deficiente en el cumplimiento de la normatividad aplicable.

En ese sentido, se confirma las situaciones comunicadas por la CGR junto con las incidencias, al configurarse una omisión en el cumplimiento del deber de verificación ambiental y una actuación contraria al principio de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

P.A. Fondo Nacional de Turismo FONTUR

A continuación, se relaciona un extracto de los puntos más importantes de la respuesta dada por FONTUR a la observación comunicada:

“Es preciso reiterar que el municipio de Prado-Tolima es el único responsable de los permisos ambientales (tanto aprobados como negados) desde la fase en que la restauración de muelle era un anteproyecto, durante toda la etapa de presentación y aprobación del proyecto en FONTUR y aún durante la vigencia del negocio jurídico Convenio de Cooperación.”

“El Esquema de Ordenamiento Territorial vigente es el Decreto 082 de 2002 (...) Posteriormente se han adoptado algunas reglamentaciones y ajustes a través de decretos y acuerdos. (...) La zona denominada ‘MALECÓN’ es una zona existente, con usos asociados a las actividades turísticas y portuarias, a través de la tipología de USO CONDICIONADO.”

“La Autoridad Ambiental (CORTOLIMA), para negar el permiso de aprovechamiento forestal, desestima el uso del suelo asociado a ‘uso condicionado: Actividades portuarias’, conforme lo establece el Acuerdo 013 de 2018 para la zona en la que se implanta el malecón turístico. No obstante, como puede observarse en la aerofotografía (constatable en sitio), el área donde se ubica el malecón turístico es el punto de embarque y desembarque de pasajeros que se dirigen a los diferentes puntos de la represa con fines turísticos. En este sentido, la zona denominada ‘Malecón’ (...) hace parte del área de influencia de la actividad portuaria.”

“FONTUR no tenía conocimiento de la situación iniciada por la Resolución 133 del 2 de mayo de 2024, y es solo hasta la fecha de la visita de la Contraloría General de la República que tuvo conocimiento de dicho acto administrativo.”

“Toda vez que la Resolución no debía surtir el trámite de notificación legal a FONTUR, y en observancia del principio de publicidad de los actos administrativos, no es posible constituir una obligación a nuestro cargo. (...) Queda excluida la posibilidad de imputar responsabilidad administrativa, fiscal y/o disciplinaria al P.A. FONTUR.”

“El malecón turístico (...) no se configura como una construcción que se entienda como prohibida en el EOT. Se trata de intervenciones de espacio público, sobre un área de malecón existente, construida previamente, cuyo uso es exclusivamente turístico.”

“El municipio solicitó a la autoridad ambiental CORTOLIMA concepto sobre la necesidad de licencia ambiental, el cual indicó negativamente, sin perjuicio de la obligación de adelantar los trámites de permisos ambientales según las condiciones del proyecto.”

“FONTUR actuó conforme a la legalidad aparente y a la buena fe, cumpliendo con las obligaciones a su cargo.”

“Respecto de las obligaciones ambientales, (...) se reorientó el diseño del proyecto no solo a conservar las especies que se preveían talar, sino a establecer las medidas pertinentes para la preservación de los individuos arbóreos.”

“No existe constancia de orden de tala, y mucho menos de pérdida del activo por una afectación ambiental.”

“El proyecto no requiere licencia urbanística en la modalidad de obra nueva, ni licencia de intervención y ocupación del espacio público, por encontrarse como proyecto en el Plan de Desarrollo Municipal del período 2020-2023.”

“Las suspensiones y prórrogas son instrumentos legítimos de gestión del riesgo y no constituyen, per se, un indicador de falta de planeación.”

“Contrario a lo señalado por el equipo auditor, pese a la demora en los permisos de aprovechamiento forestal, se buscó una alternativa que implicara no talar los individuos arbóreos (...) el Municipio de Prado ajustó los diseños iniciales, los cuales fueron validados por los contratistas de obra e interventoría.”

“La obra fue terminada en su totalidad y posteriormente recibida a satisfacción por parte del municipio de Prado, que actualmente está prestando un servicio a la comunidad, especialmente a los turistas que visitan la represa Darío Echandía.”

“No sería posible adecuar las presunciones contenidas en la observación a la categoría de falta disciplinaria y mucho menos a la de responsabilidad fiscal (...) FONTUR actuó conforme al estándar de diligencia exigible.”

Análisis de la respuesta

Una vez revisada la información allegada por FONTUR en respuesta a la observación COH_7363_2025-2-AU-CU, se evidencia que los argumentos expuestos no logran sustentar adecuadamente las actuaciones adelantadas en materia de planeación,

verificación ambiental y cumplimiento normativo del proyecto “*Construcción del Malecón Turístico en el Puerto de la Represa Darío Echandía - Municipio de Prado, Tolima*”.

Al respecto, FONTUR sostiene que el municipio de Prado es el único responsable de la gestión y obtención de los permisos ambientales y urbanísticos requeridos, así como del seguimiento a los trámites ante la autoridad ambiental competente. Sin embargo, este argumento no exime de responsabilidad al FONTUR de su deber de verificar la existencia, vigencia y validez de dichos permisos antes de otorgar la viabilidad técnica y proceder con la aprobación y contratación del proyecto. Conforme al *Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos* de junio de 2023, FONTUR debía garantizar que los proyectos fueran viables técnica, jurídica y financieramente, lo que implica revisar el cumplimiento de todos los requisitos previos, incluyendo licencias y permisos ambientales.

De igual forma, al revisar la argumentación sobre el uso del suelo, FONTUR manifiesta que el área intervenida se encuentra dentro de una zona con “uso condicionado” y que el malecón ya existía con anterioridad, basando su interpretación en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de 2002 y en los Decretos Municipales de 2018. No obstante, el *Acuerdo 013 de 2018*, instrumento vigente del EOT, establece que el área denominada “Malecón” tiene como usos principales la conservación, recuperación y control de erosión, permitiendo únicamente como uso condicionado las actividades turísticas y portuarias, y prohibiendo expresamente los usos urbanos y las construcciones.

Por tanto, la ejecución de una obra de infraestructura como el malecón turístico, que incluye cimentaciones, muros de contención, mobiliario urbano y adecuaciones arquitectónicas, constituye un uso prohibido en dicha zona y requería, de manera obligatoria, la autorización ambiental y urbanística previa.

En cuanto a los procesos adelantados por CORTOLIMA, FONTUR alega que desconocía la existencia de la Resolución No. 133 del 2 de mayo de 2024, mediante la cual se inició proceso sancionatorio ambiental contra el Municipio de Prado, y de la Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024, que negó el permiso de aprovechamiento forestal solicitado. Sin embargo, de acuerdo con la cronología presentada en la misma respuesta, se advierte que las obras fueron suspendidas en marzo de 2024 precisamente por la falta de permiso ambiental, y que se reanudaron el 2 de octubre de 2024, pese a que para esa fecha ya existía una decisión definitiva de negación del permiso. En consecuencia, la actuación de FONTUR y del Municipio de Prado constituye una infracción, al continuar la ejecución de la obra en medio de un proceso sancionatorio ambiental activo y sin la respectiva autorización para la intervención sobre el arbolado afectado.

Aunque FONTUR argumenta que el rediseño estructural del proyecto permitió evitar la tala de árboles y que no se generó una afectación adicional, debe precisarse que dicho rediseño no subsana la infracción ya cometida, ni el daño ambiental producido, el cual fue plenamente documentado por CORTOLIMA en el *Informe Técnico No. 438 del 18 de abril de 2024*. Dicho informe evidenció la afectación directa del sistema radicular de seis árboles, aumentando el riesgo de volcamiento y pérdida de cobertura vegetal en un ecosistema catalogado como bosque seco tropical, de alta significancia ambiental y

estratégica importancia para el departamento del Tolima. Esta afectación configura una infracción ambiental conforme a los artículos 5 y 18 de la *Ley 1333 de 2009*, al haberse realizado acciones sobre recursos naturales renovables sin permiso de la autoridad competente.

En este contexto, el Anexo 5 Informe de No Viabilidad de Tala emitido por CORTOLIMA el 18 de abril de 2024 cobra especial relevancia, pues constituye el soporte técnico que fundamentó la negación del permiso de aprovechamiento forestal. En dicho documento, la autoridad ambiental concluyó que la tala solicitada por el municipio de Prado no era viable, debido a que los árboles se encuentran dentro de un ecosistema de Bosque Seco Tropical clasificado como Área de Especial Significancia Ambiental por el *POMCA del río Prado (Acuerdo 031 de 2006)* y dentro de una reserva forestal protectora regulada por el *Decreto 1076 de 2015*.

El informe advierte la ausencia de soportes técnicos suficientes en la solicitud presentada, la afectación previa al sistema radicular de seis árboles causada por las excavaciones de obra y la oposición de la comunidad y del Resguardo Indígena Yaporogox Taira, quienes alertaron sobre los riesgos ambientales y paisajísticos del proyecto. CORTOLIMA, en consecuencia, recomendó mantener la vegetación existente, rediseñar el proyecto y abrir actuación administrativa sancionatoria, lo que derivó en el proceso SAN 52008 formalizado mediante la Resolución No. 133 del 2 de mayo de 2024.

Este anexo, por tanto, demuestra de manera técnica y oficial que la intervención realizada por el municipio de Prado y FONTUR se ejecutó sin la viabilidad ambiental requerida y en un ecosistema protegido, lo que refuerza la evidencia sobre la falta de diligencia en la verificación y control por parte de FONTUR.

Es importante resaltar que el argumento de FONTUR según el cual la Resolución No. 162 del 17 de mayo de 2024 no le fue notificada formalmente, y por tanto no le genera responsabilidad, carece de fundamento jurídico, puesto que, como entidad ejecutora, debía suspender cualquier intervención hasta que se resolviera definitivamente la situación ambiental. La falta de notificación formal no extingue el deber de diligencia, más aún cuando la misma respuesta reconoce que las obras se detuvieron por la ausencia de permisos y que existía conocimiento de que el trámite estaba en curso.

El análisis evidencia, además, que el proceso de reanudación de las obras en octubre de 2024, bajo el argumento de que el municipio había desistido del trámite de permiso forestal, constituye un hecho especialmente grave, ya que se reinició la ejecución sin permiso ambiental vigente y en una zona con un proceso sancionatorio abierto. Esta actuación contraviene lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, que establece la necesidad de obtener autorización previa para cualquier intervención sobre la flora silvestre o los recursos naturales, y vulnera el principio de prevención ambiental.

Desde el punto de vista ecológico, el área intervenida presenta una afectación comprobada sobre un ecosistema de Bosque Seco Tropical, con alteración de la cobertura vegetal, afectación del sistema radicular y riesgo de erosión y pérdida de suelo. Esta situación no solo genera impactos ambientales locales, sino que también

compromete el equilibrio del ecosistema y la estabilidad del terreno en el área circundante de la represa Darío Echandía.

El documento anexo presentado por FONTUR pretende sustentar que, para el momento en que se emitió la viabilidad técnica del proyecto, se contaba con un permiso ambiental vigente expedido por CORTOLIMA, en específico relacionado con la tala de árboles aislados. Sin embargo, del análisis se desprende que dicho documento no corresponde a una autorización de aprovechamiento forestal en firme, sino a un acta de visita técnica del 18 de mayo de 2023 (Expediente PAF-5-1207 del 10/05/2023), mediante la cual se evaluaron seis árboles aislados ubicados en la vereda El Puerto.

El acta describe una revisión de las condiciones fitosanitarias de los ejemplares arbóreos, recomendando la tala de algunos individuos por inclinación y riesgo de caída, pero señala expresamente que, en caso de oposición de terceros, el acta no constituye un permiso, sino un concepto técnico. Además, no se adjunta ninguna resolución o acto administrativo que formalice la autorización del aprovechamiento forestal, ni evidencia de que las obligaciones impuestas (reposiciones, mantenimiento y reporte a la autoridad ambiental) se hubiesen cumplido. Por tanto, el documento aportado no acredita la existencia de un permiso ambiental vigente, sino un trámite preliminar de evaluación técnica.

El propio expediente dio lugar posteriormente al proceso sancionatorio ambiental, lo que confirma que la intervención realizada en el área fue efectuada sin contar con el permiso requerido.

En relación con los anexos adicionales aportados en la respuesta de FONTUR, se analizan los siguientes:

El Anexo 4, correspondiente al *Concepto Técnico Ambiental*, confirma la negación del permiso de aprovechamiento forestal por parte de CORTOLIMA, sustentada en que los árboles se encuentran dentro de un bosque seco tropical y en una zona de reserva forestal protectora, con restricciones de uso según el *Decreto 1076 de 2015* y el *POMCA del río Prado (Acuerdo 031 de 2006)*. El documento reconoce expresamente que la autoridad ambiental negó el permiso, que la zona tiene alta sensibilidad ecológica y que el daño ambiental ya se había materializado. Aunque propone alternativas de rediseño y concertación, no acredita que estas hubiesen sido aprobadas ni implementadas antes de la reanudación de las obras. Por el contrario, ratifica que la ejecución del proyecto continuó pese a la negación del permiso y en medio de un proceso sancionatorio ambiental activo.

Por su parte, el Anexo 6, denominado *Certificado de Entrega, Ajuste de Diseños y Autorización de Intervención (16 de octubre de 2024)*, es un documento interno suscrito entre el Municipio de Prado, el contratista y FONTUR, mediante el cual se pretende justificar la reanudación de las obras tras los ajustes de diseño. Sin embargo, dicho certificado no proviene de la autoridad ambiental competente ni sustituye la obligación de contar con una autorización formal expedida por CORTOLIMA. En consecuencia, carece de validez jurídica y ambiental, al no existir respaldo legal que permita considerarlo una licencia o permiso habilitante. Su uso para reanudar la ejecución del proyecto constituye una actuación contraria al principio de legalidad ambiental y un desconocimiento de la

competencia exclusiva de la autoridad ambiental para autorizar cualquier intervención sobre recursos naturales.

Del análisis conjunto de los anexos se concluye que los documentos aportados refuerzan la evidencia de que FONTUR y el Municipio de Prado continuaron la ejecución del proyecto sin contar con un permiso ambiental válido y dentro de un ecosistema protegido, vulnerando la normativa ambiental vigente y los principios de precaución y planeación.

Finalmente, del análisis integral se concluye que la respuesta de FONTUR no ofrece una justificación legal o técnica válida que explique por qué, pese a sus responsabilidades como administrador de los recursos del impuesto al turismo, permitió la ejecución y reanudación de un proyecto sin contar con los permisos ambientales exigidos y en un área sujeta a proceso sancionatorio. Los argumentos expuestos constituyen explicaciones administrativas, pero no razones jurídicas que justifiquen el incumplimiento del deber legal de verificación y control.

Conclusión General

Analizadas las respuestas entregadas tanto por FONTUR como por el Municipio de Prado se confirma la situación detectada por la CGR pues se configura una omisión en el cumplimiento del deber de verificación ambiental, así como, permitir la ejecución y reanudación del proyecto sin contar con los permisos ambientales exigidos y en un área sujeta a proceso sancionatorio. Los argumentos expuestos constituyen explicaciones administrativas, pero no razones jurídicas que justifiquen el incumplimiento del deber legal de verificación y control previo.

Por lo anterior, la observación presentada se constituye en un hallazgo con solicitud de indagación preliminar e incidencia disciplinaria, dada la afectación al medio ambiente y la potencial puesta en funcionamiento de una obra pública ejecutada en contravención de la normativa ambiental vigente.

Hallazgo nro. 6 COH_7789_2025 Planeación y Gestión contractual del Proyecto de Embarcaderos (F, D)

Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA - FONTUR vigencia 26 de agosto del 2023, establece lo siguiente:

“(…) CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

REQUISITOS GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

Los proyectos deben radicarse con los siguientes requisitos:

- Impactos del proyecto: generación de empleos tanto directos como indirectos, incremento de turistas, divisas generadas, mitigación de impactos ambientales.
- Documentos que se consideren importantes en la formulación del proyecto, adicionales a los mínimos requeridos. (...)”

“(…) CAPÍTULO II: ROLES Y PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE PROYECTOS

1. Radicación del Proyecto o de la Iniciativa Los proyectos serán radicados en el Fondo Nacional de Turismo - Fontur, con los requisitos establecidos en las condiciones del presente manual. Fontur deberá informar al Viceministerio de Turismo los proyectos que le sean radicados y remitir, una vez al mes o cuando el Ministerio lo requiera, una lista actualizada de estos, acompañada de una copia de la ficha del proyecto con el fin de realizar su previo análisis y reorientación, de ser el caso, antes de la formulación.

2. Formulación y Viabilidad de Proyectos o Iniciativas Recibidos los documentos del proyecto propuesto, Fontur verificará que esté acorde con las políticas nacionales y territoriales del sector turismo, los planes y programas derivados de estas, y el Plan Sectorial de Turismo. Verificado lo anterior, el Fondo estructurará las fichas metodológicas correspondientes, para lo cual solicitará al proponente la información que requiera para el diligenciamiento de las mismas y sostendrá las reuniones necesarias para la comprensión y coordinación de las acciones a apoyar por medio del proyecto. Así mismo, Fontur procederá a formular el proyecto y expedir la viabilidad (técnica, jurídica, administrativa y presupuestal), así como la sostenibilidad y mantenimiento del proyecto dentro los siguientes plazos.

Etapas / Tiempos Días Hábiles	Formulación	(viabilidades)	Observación
	33	11	Se incluye la diferencia de dos días en la radicación.
	43	11	Proyectos de Infraestructura, incluida la diferencia de dos días en la radicación.

En esta etapa Fontur, directamente, o a través de una entidad externa, según la especificidad, efectuará el análisis técnico, jurídico, administrativo y presupuestal del proyecto, así como su sostenibilidad y mantenimiento, para emitir su viabilidad.

Fontur podrá solicitar por escrito ajustes, documentos y aclaraciones a los proponentes. Para este efecto, otorgará un plazo máximo de diez (10) días hábiles. En caso de que Fontur requiera efectuar una nueva solicitud de aclaraciones, el proponente contará con máximo 3 días hábiles adicionales para cumplir con los requisitos. En caso de que el proponente no cumpla con los requerimientos, Fontur devolverá la propuesta inicial. Para los proyectos de infraestructura, 7 antes de hacer la devolución, Fontur notificará al Viceministerio de Turismo, con el fin de acordar la ruta con la entidad territorial.

El proyecto debe estar debidamente formulado en la ficha de presentación de proyectos y contar con todos los documentos soporte. Una vez el proyecto esté formulado y viabilizado se publicará en la página web de Fontur para conocimiento de los proponentes.

Nota 1. Fontur publicará en su página web el estado actual de los procesos relacionados con el proyecto, y llevará el récord de seguimiento y avance de cada una de las iniciativas y proyectos radicados, tramitados, en curso o devueltos.

Nota 2. Fontur tendrá en cuenta los criterios de pertinencia del comité interno como uno de los parámetros para determinar la viabilidad de los proyectos.

3. PERTINENCIA

Una vez Fontur cuente con el listado de los proyectos estructurados y viabilizados, lo remitirá al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la respectiva pertinencia.

El MinCIT procederá a su revisión, a través del Comité Interno de Proyectos de Fontur, del cual se llevará acta y seguimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo revisará los proyectos, de acuerdo con los criterios de pertinencia definidos por esa cartera, con el fin de conformar el listado de proyectos susceptibles de aprobación por parte del Comité Directivo de Fontur. El Comité Interno de Proyectos de Fontur estará integrado por el Ministro o su delegado, el Viceministro de Turismo, y el Director de Análisis Sectorial y Promoción, o quien haga sus veces, en su calidad de coordinador de la ejecución de los recursos fiscales del Fondo y supervisor del contrato suscrito con el administrador del Fondo de Promoción Turística.

El proyecto, para su revisión, deberá contener la información registrada en la ficha e incluir como mínimo: fecha de radicación del proyecto, fechas de las etapas que ha surtido, descripción, valor (cofinanciación), actividades a financiar o cofinanciar (con su valor), viabilidad (técnica, jurídica, administrativa y presupuestal), sostenibilidad y mantenimiento del proyecto, emitida por Fontur.

Nota 1. *La ficha del proyecto a considerar en Comité Interno y Comité Directivo deberá registrar la fuente de los recursos.*

Nota 2. *El Presidente de Fontur participará en el Comité Interno con voz pero sin voto. Su participación es indelegable.*

Nota 3. *Fontur enviará a la Secretaría Técnica del Comité Interno de Fontur los proyectos viables con al menos cinco (5) días calendario de antelación a la reunión del Comité.*

4. Aprobación de Proyectos *Los proyectos que sean considerados pertinentes por parte del Comité Interno serán presentados a consideración del Comité Directivo del Fondo para su aprobación, conforme al orden del día presentado por la Secretaría Técnica y aprobado por el Viceministro de Turismo.*

Fontur enviará a la Secretaría Técnica del Comité Directivo los proyectos viables y con pertinencia, con por lo menos cinco (5) días calendario de antelación a la reunión del Comité Directivo. De acuerdo a lo anterior, la Secretaría Técnica convocará a los miembros y remitirá, entre otros, los soportes del orden del día, con la debida antelación.

El secretario técnico del Comité Directivo contará con tres (3) días hábiles posteriores a la sesión del Comité para expedir y radicar en Fontur las respectivas certificaciones de los proyectos aprobados. En caso de los proyectos aprobados con ajustes, este término se contará después de la aceptación de ajustes por parte del proponente. (...)”

- **MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO – FONTUR VIGENCIA DE NOVIEMBRE 2023:**

CAPITULO I – GENERALIDADES

7. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS ACTUACIONES PRE CONTRACTUALES, CONTRACTUALES Y POST CONTRACTUALES

“H. Planeación: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante y/o todas las áreas y personas vinculadas a FONTUR responsables de adelantarlos, 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.

En el CAPÍTULO III MODALIDADES DE CONTRATACIÓN PARA LA SELECCIÓN O ESCOGENCIA DE CONTRATISTAS manual de contratación de Fontur vigencia noviembre del 2023.

7. Convenios, Acuerdos y Memorandos de Entendimiento Son los que celebra FONTUR que persiguen el interés público y/o están relacionados con el desarrollo de un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o de proyectos aprobados por el Comité Directivo de FONTUR, suscritos con algunas de las siguientes instituciones: Entidades Multilaterales, Entidades Gubernamentales Internacionales, Gobiernos Extranjeros, Entidades Estatales del Orden Nacional o Territorial, Organismos de Cooperación Internacional, Entidades Gremiales Nacionales o Internacionales, Entidades sin Ánimo de Lucro, Cámaras de Comercio del país, Cajas de Compensación Familiar, Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Cooperativas, Juntas de Acción Comunal, Universidades Públicas, entre otros.

- **MANUAL DE SUPERVISIÓN**

3.obligaciones de los supervisores

3.3 respecto al cumplimiento de las obligaciones

“3.3.3 en el evento en el cual algunos de los bienes y/o servicios no cumplan con las condiciones, características o requisitos técnicos de calidad, estipulados en el respectivo

3.4 Respecto de la modificación, prórroga, adición, suspensión, y/o terminación de los Negocios Jurídicos

“3.4.2. Cuando existan circunstancias ajenas a la voluntad del contratista que impidan la ejecución en tiempo de las obligaciones contractuales, el supervisor podrá solicitar la

prórroga del término de ejecución del Negocio Jurídico, para lo cual la entidad administradora Fontur y el contratista deberán suscribir el correspondiente otrosí”

3.5 Respetto de los informes parciales y/o final

“3.5.2 En el respectivo informe se deberá dejar constancia de las actividades desarrolladas por el contratista y las labores de supervisión adelantadas, los documentos o elementos entregados por el contratista, el grado de ejecución física y presupuestal del Negocio Jurídico, las recomendaciones realizadas al contratista (si las hubiere) y copia de los documentos o elementos que la sustenten.

3.5.3 Los informes parciales deberán presentarse de forma mensual o cada vez que se requieran o sean necesarios, de acuerdo con las circunstancias y eventos que surjan con ocasión de la ejecución del respectivo Negocio Jurídico”

“(…) Convenio de Cooperación FNTC – 500 – 2023 CLAUSULA TERCERA ALCALCE DEL OBJETO, numeral 3.4 FASES DEL PROYECTO inciso b. Fase objeto de convenios/contratos derivados que se suscriban en el marco de este convenio

FASE 1 – Plan de acción, estudios y diseños de detalle

El estudio de implantación y viabilidad técnica es un proceso crucial en la planificación para la ejecución del proyecto, proporciona la base para la toma de decisiones informadas al Comité Técnico de Seguimiento, en preparación para la ejecución de las actividades de obra, asegurando que se cumplan los estándares técnicos, legales y ambientales necesarios para la correcta realización del proyecto, este estudio es fundamental para minimizar riesgos, garantizando al máximo posible el éxito y la ejecución integral del convenio.” (...)

CONTRATO DE OBRA FNTC-613-2023: “FABRICACIÓN, SUMINISTRO, TRANSPORTE, INSTALACIÓN PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EMBARCADEROS FLUVIALES FLOTANTES”

SEGUNDA. CARACTERÍSTICAS TECNICAS. *El proyecto se desarrollara en las siguientes fases, atendiendo los requisitos técnicos y características que se describen en las especificaciones técnicas, ET 4402 Tipo A, los cuales hacen parte integral del presente contrato*

FASE 1 – Plan de acción, estudios y diseños de detalle

El estudio de implantación y viabilidad técnica es un proceso crucial en la planificación para la ejecución del proyecto, proporciona la base para la toma de decisiones informadas al Comité Técnico de Seguimiento, en preparación para la ejecución de las actividades de obra, asegurando que se cumplan los estándares técnicos, legales y ambientales necesarios para la correcta realización del proyecto, este estudio es fundamental para minimizar riesgos, garantizando al máximo posible el éxito y la ejecución integral del convenio.” (...)

FASE 2 – F2 Cumplimiento Normativo y Regulatorio

De acuerdo con el cronograma, en la medida que se obtengan los productos y documentos contemplados en la Fase 1 aprobados por la interventoría se procederá a realizar los respectivos Trámites y permisos necesarios para la correcta fabricación e instalación del embarcadero, realizando las subsanaciones necesarias hasta garantizar su expedición o consecución.

1. Acciones y procedimientos

a. Cumplimiento Normativo

Realizar la radicación de los respectivos trámites y permisos necesarios para la correcta fabricación e instalación del embarcadero, garantizando el cumplimiento de todos los requisitos legales y regulaciones técnicas aplicables, incluyendo permisos, normas de seguridad y/o regulaciones ambientales.

1. Trámites de permisos

Para el trámite de permisos se debe contar con los insumos (planos, estudios, memorias de cálculo, documentos técnicos, certificados) para realizar la radicación ante las corporaciones o entidades respectivas y el contratista deberá solicitar las autorizaciones al ente territorial, autoridad, resguardo, junta, asociación o a quien corresponda para que otorgue poderes de representación de trámite para realizar la radicación y posterior pago de las liquidaciones generadas para la obtención de los permisos. Habrá seguimiento y acompañamiento al trámite por parte de la interventoría para garantizar la expedición de los permisos, para lo que el contratista deberá atender y realizar los ajustes a los estudios técnicos y diseños, requeridos por la autoridad competente para el trámite de permisos ante las diferentes entidades Gubernamentales, ambientales y/o municipales competentes.

EL CONTRATISTA debe contar con todos los estudios y diseños necesarios como planos, memorias, ensayos, informes, etc., para tramitar los permisos de acuerdo con lo establecido en la cotización 693-5-23 COT GECON de fecha 01 de diciembre de 2023 cuando así se requiera, del mismo modo está obligado a atender a cualquier tipo de reunión que se citare con este fin y a responder, los requerimientos de las entidades competentes, hasta obtener y entregar al comité técnico de seguimiento los permisos para su correspondiente Vo.Bo

El Comité Técnico de Seguimiento del Convenio de Cooperación No. FNTC-500-2023 o a quién este delegue, gestionará ante la entidad territorial el suministro oportuno de los documentos necesarios y el pago de los derechos e impuestos que se liquiden por concepto de los permisos requeridos. (...)

2. Entregables

a. Gestión de trámites y obtención de permisos

radicación, subsanación y obtención del cumplimiento normativo, abarcando desde la radicación hasta la expedición del permiso objeto del trámite. Esta fase contempla el respectivo cumplimiento de todos los requisitos legales y regulaciones técnicas aplicables, incluyendo permisos, normas de seguridad y/o regulaciones ambientales

Parágrafo primero: Los costos variables para la presente Fase asociados a la expedición de las normas de seguridad y/o regulaciones ambientales, serán asumidos por FONTUR, para lo cual se usarán en caso de ser necesarios, los recursos previstos en los gastos reembolsables, previa aprobación de la interventoría

Parágrafo segundo: EL CONTRATISTA realizará la gestión administrativa para que se adelanten los permisos, sin embargo, los tiempos de expedición y la obtención de estos dependerán de la Entidad competente que los expida

FASE 3 – F3 Fabricación y alistamiento para campo

Este proceso implica la fabricación de los artefactos navales tipo A en astilleros o en las ubicaciones designadas técnicamente por COTECMAR

a. Acciones y procedimientos

1. Realizar la supervisión permanente al proceso constructivo conforme las especificaciones establecidas en el documento ET-4402 tipo A por parte del interventor, supervisor, y el personal designado por el Comité Técnico de Seguimiento del Convenio de Cooperación No. FNTC-500-2023

2. Proporcionar por parte de COTECMAR los recursos necesarios, que incluyen personal técnico, administrativo, logístico y operativo, así como tecnología, herramientas y la infraestructura requerida para llevar a cabo esta fase de manera eficiente y exitosa.

3. Avanzar en la fabricación de los artefactos navales, de manera simultánea con las fases previas, con el fin de optimizar los plazos de ejecución del proyecto.

4. Realizar los ensayos de calidad a materiales, soldaduras, resistencias, validación de especificaciones establecidos en el anexo técnico ET-4402 tipo A.pdf, durante el proceso de construcción y ensamble de embarcaderos.

5. Los artefactos navales contruidos en los sitios de fabricación dispuestos por el contratista no podrán transportarse a los sitios de instalación hasta tanto se cuente con los respectivos permisos, licencias y aceptación del operador o usuario final

b. Entregable

1. Fabricación de 88 Embarcaderos Tipo A:

Se llevará a cabo la construcción de 88 embarcaderos Tipo A, conforme a las dimensiones, materialidad y especificaciones técnicas detalladas en el anexo ET-4402 tipo A PDF los planos constructivos y de taller

2. Fabricación de 88 Sistemas de Infraestructura de Anclaje

Se realizará la construcción de 88 sistemas de infraestructuras de anclaje en cada uno de los sitios previamente definidos por COTECMAR y aprobados por la interventoría y la supervisión del Convenio

FASE 4 – F4 Instalación y capacitación

Instalación de embarcaderos en las ubicaciones especificadas y cumpliendo con los estándares de calidad y seguridad descritos en las especificaciones técnicas ET 4402 Tipo A; garantizando que los planes de sostenibilidad previamente acordados se implementen correctamente para asegurar la operación y sostenibilidad.

Se instalarán los embarcaderos en los sitios aprobados por el Comité Técnico de Seguimiento del Convenio de Cooperación No. FNTC-500-2023, cuando se cuente con todas las licencias, permisos y autorizaciones del operador final.

En aras de cumplir con la normatividad aplicable, se contará en la ejecución de esta fase con el personal de seguridad ambiental y HSEQ requerido. (...)

FASE 5 – F5 Entrega del embarcadero

Entrega del (los) embarcadero (s) al ente territorial, autoridad, resguardo, junta, asociación a quien corresponda, previamente designado y avalado en las fases anteriores por el Comité Técnico de Seguimiento del Convenio de Cooperación (...)

CONTRATO DE INTERVENTORÍA FNTC-646-2023: “INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SST LEGAL SOCIAL Y FINANCIERA PARA LA FABRICACIÓN SUMINISTRO TRANSPORTE INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EMBARCADEROS FLUVIALES FLOTANTES.”

TERCERA. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL INTERVENTOR. EL INTERVENTOR deberá ejecutar las siguientes obligaciones específicas:

3.2 Obligaciones posteriores a la suscripción del acta de inicio:

1. *Revisar y aprobar, en los plazos estipulados en el contrato suministro e instalación, los programas detallados para la ejecución del contrato (Plan de trabajo, organigrama), teniendo en cuenta la organización de los trabajos, los procesos de los planes de trabajo por frentes y metodología para la ejecución del contrato de acuerdo con lo establecido en el contrato objeto de la interventoría.*

2. *Revisar y aprobar, el Plan de Hitos, la organización de los trabajos, proceso de instalación, los planes de trabajo por frentes y metodología para la ejecución del contrato de suministro e instalación, de acuerdo con lo establecido en el contrato objeto de la interventoría.*

3.3 Obligaciones relacionadas con los diseños integrales, trámites, permisos y estudios técnicos supervisadas por el Interventor:

1. Realizar control y seguimiento a la gestión, por parte del contratista, de todos los trámites para obtener los permisos y licencias necesarias para la correcta fabricación e instalación de los embarcaderos, de acuerdo con las decisiones que tome el comité técnico de seguimiento del Convenio Marco del cual se deriva el presente contrato con base en el diagnóstico preliminar.

En la revisión del proyecto FNTC – 196 – 2023 denominado “*Construcción de embarcaderos para fortalecer el turismo regional y la conectividad fluvial en Colombia*”, la CGR evidenció deficiencias en la estructuración del proyecto por cuanto a la iniciativa radicada por el MinCIT no se le exigió el cumplimiento de los *Requisitos Generales para la Presentación de Proyectos contenidos capítulo I: Disposiciones Generales para la Asignación de Recursos* del Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA – FONTUR, al no contar con documentos básicos, tales como:

Certificaciones de los entes territoriales previas a la ejecución del contrato, donde se indique que el proyecto se alinea con los POT (Planes de Ordenamiento Territorial), PBOT (Planes Básicos de Ordenamiento Territorial) o EOT (Esquemas de Ordenamiento Territorial); las certificaciones de compromiso de mantenimiento y sostenibilidad necesarias de los embarcaderos por parte de cada uno de los entes territoriales beneficiarios de las obras; la consecución de los permisos y las licencias necesarias para la instalación de los embarcaderos, ni con el análisis del impacto en términos turísticos y ambientales para cada uno de los municipios, donde se proponía la instalación de los artefactos fluviales.

A pesar de lo anterior, FONTUR formuló el proyecto y expidió la viabilidad (técnica, jurídica, administrativa y presupuestal), así como la sostenibilidad y mantenimiento de este en los términos del numeral 2 del Capítulo II del mismo Manual Para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos PA – FONTUR.

Con fundamento en lo anterior, FONTUR suscribió el convenio de cooperación FNTC – 500 -2023²⁹ del cual se deriva el contrato de obra FNTC-613-2023 – “*fabricación, suministro, transporte, instalación puesta en funcionamiento de embarcaderos fluviales flotantes*” junto con el contrato de interventoría FNTC-646-2023.

Al respecto, la CGR, en la Auditoría Financiera 2023 al PA FONTUR, ya había advertido las deficiencias estructurales de este mismo proyecto, donde determinó un hallazgo con presunta connotación disciplinaria por ausencia de estudios previos y debilidades en la planeación. La reiteración de las mismas fallas en la presente vigencia, pese a las advertencias y a la existencia de una Acción Correctiva (202410907), demuestra una

²⁹ Convenio de cooperación FNTC – 500 -2023 suscrito entre la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX, en su calidad de vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo – FONTUR, y la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR.

reincidencia institucional y un incumplimiento de los compromisos de mejora, determinando la responsabilidad fiscal de FONTUR y del MinCIT frente a la ejecución del proyecto.

El proyecto fue concebido con el objeto de construir e instalar 88 embarcaderos fluviales flotantes en 81 municipios de 26 departamentos, con una inversión total estimada de \$66.052.699.555, orientada a fortalecer la conectividad turística fluvial y el desarrollo regional.

Su ejecución se materializó a través de dos contratos principales: el Contrato FNTC-613-2023, suscrito con la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR, por un valor de \$46.791.032.288, destinado a la fabricación, suministro, transporte, instalación y puesta en funcionamiento de los embarcaderos, y el Contrato FNTC-646-2023, correspondiente a la Interventoría Técnica, Administrativa, Ambiental, de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), Legal, Social y Financiera, suscrito con la Universidad Industrial de Santander (UIS), como interventor encargado de garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, ambientales y contractuales del proyecto por valor de \$9.552.818.417.

El 29 de agosto de 2023, el proyecto fue declarado técnica, jurídica y presupuestalmente viable sin que existieran los estudios de factibilidad específicos, ni las certificaciones ambientales, territoriales o de sostenibilidad requeridas, como se mencionó anteriormente.

El documento base, elaborado por el Viceministerio de Turismo y el Área de Infraestructura Turística del MinCIT, se limitó a compilar información secundaria sin verificación de campo, omitiendo estudios hidrológicos, geotécnicos, batimétricos, de riesgos y de impacto ambiental. No se acreditaron certificaciones de compatibilidad con los instrumentos definidos por la Ley 388 de 1997 para orientar el uso del suelo y el desarrollo territorial de los municipios, según su tamaño poblacional. Asimismo, no se evidenciaron compromisos de mantenimiento, ni de sostenibilidad por parte de los entes territoriales.

La selección de los 88 sitios se realizó con base en un diagnóstico general sobre la pérdida de competitividad del transporte fluvial, sin estudios comparativos de impacto, ni criterios diferenciados de priorización.

De igual forma, se adoptó un diseño único estandarizado (modelo ET-4402 tipo A) para los artefactos fluviales elaborado por COTECMAR, fundamentado en la producción en serie y la logística de ensamblaje, sin atender las particularidades de caudales, pendientes, niveles de inundación, afectaciones ambientales, o presencia de comunidades étnicas. Esta decisión derivó en falencias de adaptabilidad técnica y en la necesidad de relocalizar al menos 20 sitios por inviabilidad ambiental, social o de acceso.

A nivel contractual, la minuta del Contrato FNTC-613-2023 dispuso que las fases del proyecto “*se desarrollarán de forma simultánea*”, una cláusula técnicamente inviable. La ejecución demostró que la Fase 3 (fabricación e instalación) se inició sin haber culminado la Fase 1 (estudios y diseños), ni la Fase 2 (gestión de permisos). Según COTECMAR

las actividades de fabricación iniciaron el 29 de enero de 2024, sin la aprobación de estudios, ni licencias ambientales y fueron finalizadas, con la firma de actas, el 3 de marzo de 2025.

Del análisis de los Informes de Interventoría nros. 19, 42 y 83, así como del Informe Quincenal No. 042 (20 de septiembre – 3 de octubre de 2025), confirma un rezago acumulado del 94 % en transporte e instalación, con una desviación de 128 días y un rezago financiero del 21 % del ejecución del contrato de obra.

Si bien, la fabricación de los 88 embarcaderos fue terminada en marzo de 2025, únicamente 5 han sido instalados y entregados, que corresponden a los municipios de Puerto Wilches (Santander), María La Baja (Bolívar), Cerro de San Antonio, Plato y San Sebastián de Buenavista (Magdalena).

Estos avances, aunque permiten cumplir formalmente con el Hito 4 del contrato FNTC-613-2023, representan apenas el 5,7 % del total de la meta física del proyecto, sin que se cuente con la totalidad de los permisos de ocupación de cauce, ni las autorizaciones de construcción exigidas por las autoridades ambientales y de transporte. Tal situación vulnera lo dispuesto en la Ley 1242 de 2008 (Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales), la Ley 99 de 1993 y el Manual de Contratación de FONTUR.

La reincidencia de los errores advertidos por la CGR en la Auditoría Financiera 2023, la ausencia de medidas correctivas efectivas, la debilidad de la interventoría y la flexibilización de los controles técnicos y financieros introducida por el Otrosí No. 1, configuran un caso de ineficiencia administrativa y configuran un detrimento patrimonial por valor de \$23.006.770.063, que corresponde al valor pagado a la fecha.

Las situaciones descritas se configuraron debido a la alteración del orden lógico de ejecución de las fases contractuales, lo cual fue evidenciado en los informes de interventoría. Se inició la Fase 3 (fabricación e instalación) sin haber culminado la Fase 1 (estudios y diseños) ni la Fase 2 (gestión de permisos y autorizaciones).

Adicionalmente, entre agosto de 2024 y enero de 2025, de 48 informes entregados por el contratista solo 4 fueron aprobados, debido a debilidades técnicas y fallas en la supervisión contractual. A pesar de ello, durante 2023 se pagaron \$11.697.758.072 al contratista y se realizaron dos desembolsos en el 2024 que representan el 40% del contrato, como se detalla a continuación:

Concepto	Valor Bruto Factura	Orpa	Fecha de pago	Valor Pagado
Pago	\$ 11.697.758.072,00	3167	28/12/2023	\$ 11.697.758.072,00
Pago	\$ 2.339.551.614,00	4125	28/11/2024	\$ 2.339.551.614,00

Concepto	Valor Bruto Factura	Orpa	Fecha de pago	Valor Pagado
Pago	\$ 4.679.103.229,00	4349	13/12/2024	\$ 4.679.103.229,00
Totales	<u>\$ 18.716.412.915,00</u>	-		<u>\$ 18.716.412.915,00</u>
Saldo	<u>\$ 28.074.619.373,00</u>	-		<u>\$ 28.074.619.373,00</u>

Los informes de interventoría también demostraron que en la Fase 2 se materializaron los riesgos advertidos respecto a la consecución de los permisos ambientales que deberían tardar 40 días hábiles en promedio y llegaron a demorarse hasta 181 días.

A la fecha, solo 10 sitios cuentan con permisos de ocupación de cauce, y ninguno tiene autorización de construcción de obras en riberas. Asimismo, de los 70 convenios interadministrativos previstos, únicamente se firmaron 59, lo que obstaculizó la radicación de permisos. La falta de acciones preparatorias de los municipios, como la remoción de obstáculos, adecuación de accesos o socialización con las comunidades, también incidió en los retrasos.

A ello se sumaron requerimientos no contemplados inicialmente, como la licencia ambiental en Ayapel (Córdoba) y un permiso patrimonial en Mompos (Bolívar), así como la omisión en la gestión de consultas previas en al menos 12 sitios con comunidades étnicas. Incluso la primera instalación realizada en Puerto Wilches, en julio de 2025, se ejecutó en el marco de una emergencia pública y sin permisos, lo cual evidenció una fragilidad jurídica y técnica.

El seguimiento técnico de la UIS muestra que, en la semana 83 (julio-agosto de 2025) el proyecto presentaba un rezago financiero del 21% y una desviación de 128 días frente a la programación, debido principalmente a la falta de definición de 20 sitios con novedades técnicas o administrativas.

Lo anterior, aunado a la acelerada fabricación de las 88 estructuras metálicas que conforman los embarcaderos y su prolongado almacenamiento, genera riesgo para su integridad y funcionalidad.

Al respecto, en visita técnica realizada por la CGR los días 14 y 15 de octubre de 2025 al astillero de COTECMAR, ubicado en la Zona Industrial Mamonal de Cartagena - Bolívar, donde se evaluó el estado físico de cada estructura y accesorios, con su respectivo registro fotográfico, se estableció que, algunos módulos presentan signos de oxidación y rayaduras en la pintura, producto del traslado o reubicaciones internas en la planta.

Adicionalmente, debido a la exposición de los embarcaderos a condiciones climáticas tales como: alta humedad, salinidad y radiación solar, se observó:

1. Condiciones ambientales que aceleran la oxidación: Alta salinidad del aire (ambiente marino y brisa con cloruros), Temperaturas medias altas entre 28 y 33°C, humedad relativa elevada, exposición intensa a radiación UV, lluvias frecuentes y alta condensación nocturna. Estas condiciones son altamente corrosivas para estructuras metálicas y afectan tanto el recubrimiento protector (pintura) como el material base del casco (acero o aluminio).
2. Daños por oxidación en la pintura: Pérdida de adherencia del recubrimiento debido a la sal y humedad penetran por microporos o fisuras, ampollamiento y formación de burbujas entre la pintura y el metal por acumulación de humedad o sales, decoloración y tiza debido a la degradación del pigmento por exposición UV, desprendimiento en capas en la pintura desprendiéndose y dejando expuesto el metal, lo que provoca que el recubrimiento deje de proteger, facilitando la corrosión directa del casco.
3. Daños por oxidación en el casco metálico: Una vez la pintura falla, la formación de óxidos produce una reacción entre el oxígeno y la humedad, generando una capa de corrosión rojiza o anaranjada. Esta corrosión podría generar perforaciones pequeñas pero profundas, pérdida de espesor del material disminuyendo la resistencia estructural del casco.

De persistir la exposición prolongada de estos artefactos fluviales a las condiciones climáticas mencionadas, se verán afectadas las estructuras y aumenta el riesgo de mantenimiento y reparaciones previas a la instalación y uso definitivo.

En el marco de esta misma visita, se informa a la CGR lo siguiente³⁰:

“(…) Respecto a la solicitud de autorización de construcción de obras en Riberas, en CORMAGDALENA se han radicado DOCE (12) solicitudes, las cuales cuentan con permiso de ocupación de cauce y a la fecha se han recibido cinco (5) Resoluciones en los municipios de (Cerro de San Antonio, Coyaima, San Sebastián de Buena Vista, Plato, María La Baja), por parte de INVIAS se han radicado CUATRO (4) solicitudes en los municipios de (Aquitania, Norcasia, San Benito Abad y San José del Guaviare), de las cuales no se ha recibido ningún permiso a la fecha. Es importante resaltar que INVIAS en su historia no ha expedido este tipo de permisos, situación que impacta el tiempo de evaluación y gestión del trámite.

Adicionalmente, se encuentra en proceso la evaluación de 20 novedades, las cuales presentan algunas consideraciones informadas por FONTUR y los contratistas, así:

Precisión_ Cinco (5) sitios que requieren de algún grado de validación y complementación

³⁰ ACTA DE VISITA TÉCNICA AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL DEL IMPUESTO AL TURISMO. CONVENIO DE COOPERACIÓN FNTC-500-2023. CONTRATO DE OBRA FNTCE-613-2023 CONTRATO DE INTERVENTORÍA FNTCE-646-2023

con las autoridades municipales y/o ambientales, para continuar con la fase de levantamiento de información, estudios o permisos, lo anterior para los municipios de Puerto Salgar (Cundinamarca), San Felipe (Guainía), Salamina (Magdalena), Piedras Negras-Suarez (Cauca) y Zaragoza (Antioquia).

Consulta Previa_ Tres (3) sitios que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – DANCP resuelve la precedencia de consulta para las comunidades de los MUNICIPIO DE PUERTO INÍRIDA, GUAINÍA, COMUNIDAD EL REMANSO y COMUNIDAD EL VENADO, LA VEREDA MESAS DE INCA DEL MUNICIPIO DE COYAIMA, DEPARTAMENTO DE TOLIMA, proceso de Consulta previa que se dio inicio el 30 de septiembre de 2025 con la instalación de la mesa de coordinación y preparación.

Relocalización_ Doce (12) sitios que presentan inviabilidad técnica y requieren ser relocalizados, que corresponden a los municipios de Quibdó-Tutunendó (Chocó), Vigía del Fuerte (Antioquia), Cocorná (Antioquia), Natagaima (Tolima), Zambrano (Bolívar), Istmina (Chocó), Timbiquí (Cauca), Puerto Limón-Mocoa (Putumayo), Pueblo Viejo (Magdalena), Cravo Norte (Arauca), Ayapel (Córdoba) y Motilón - Pasto (Nariño). (...).

En este panorama, en lugar de resolver los problemas estructurales, FONTUR con la anuencia de la interventoría firmó el 25 de agosto de 2025 el Otrosí No. 1 al contrato FNTC-613-2023, que formaliza la modificación en la estructura de pagos, redefiniendo los hitos contractuales 4 al 7, con metas ajustadas de fabricación, instalación y radicación de trámites y adiciona en 11 meses al plazo contractual inicial. Al respecto es de anotar, que la cláusula Séptima “*Término de Ejecución*” del contrato FNTC-613-2023, la duración inicial se estipuló en 20 meses, contados desde la suscripción del acta de inicio, 26 de diciembre de 2023 al 25 de agosto de 2025.

Aunque esta modificación fue avalada por la interventoría y la Dirección de Infraestructura de Fontur, y se considera jurídicamente viable, evidencia flexibilización de los criterios técnicos. Un cambio significativo fue la reducción en la meta de instalación de embarcaderos para habilitar el pago correspondiente al hito 4, al pasar de 12 embarcaderos exigidos inicialmente, a solo 5.

Esta disminución del 58% en la exigencia técnica para el mismo porcentaje de pago (10% del contrato) debilita los controles sobre el avance real del proyecto, al permitir ejecuciones financieras desproporcionadas, respecto al progreso físico y legal requerido.

Las consecuencias de esta flexibilización incluyen: i) acumulación de embarcaderos sin destino definido; y ii) debilitamiento de los incentivos contractuales para cumplir con trámites esenciales como permisos y licencias. Además, se mantiene la práctica de autorizar pagos con base únicamente en la radicación de trámites, sin exigir su aprobación.

Las situaciones antes relacionadas conllevan a determinar un detrimento patrimonial por valor de \$23.006.770.063 que corresponde al valor de los recursos pagados a la fecha, tanto al contratista como a la interventoría, así como una presunta incidencia disciplinaria.

P.A. Fondo Nacional de Turismo FONTUR

En consideración a que la respuesta de FONTUR, con radicado 2025EE0257300 del 31 de octubre de 2025, destaca diferentes aspectos relacionados en la observación comunicada por la CGR, los cuales, si bien no son independientes, sino que conforman parte integral de la misma, se considera necesario realizar un análisis desagregado de dichos aspectos. Por lo anterior, a continuación, se presentan los aspectos señalados por FONTUR y el análisis correspondiente, con el fin de establecer la conclusión respecto de la observación formulada por la CGR.

1. Sobre la naturaleza del proyecto y la aplicabilidad del modelo “llave en mano” (págs. 2–5)

En relación con este aspecto, FONTUR expone su posición frente a la interpretación y alcance de la modalidad contractual aplicada. A continuación, se presenta el extracto de su respuesta:

“La observación formulada por la Contraloría General de la República parte de una interpretación inadecuada del Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del P.A. FONTUR, al exigir documentos que, conforme a dicho Manual, no son requisitos previos a la radicación cuando se trata de proyectos bajo la modalidad “llave en mano”, sino productos o entregables propios de su ejecución.

El Programa 6 del Manual, correspondiente a “proyectos de obra o construcción de infraestructura llave en mano” (Ver anexo Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos) establece, expresamente, que dentro de su alcance se incluyen la obtención de información y documentación, la elaboración de estudios y diseños, la obtención de licencias y permisos, y la ejecución de las obras con su respectiva interventoría o supervisión técnica. En consecuencia, los documentos asociados a certificados de condiciones ambientales, los compromisos de mantenimiento y sostenibilidad de los entes territoriales, así como los permisos y licencias requeridos para la instalación y puesta en marcha de cualquier proyecto en esta modalidad, hacen parte de las actividades técnicas, administrativas y legales que el ejecutor debe desarrollar durante la formulación y ejecución del proyecto.

(...) A diferencia de los contratos de obra convencionales, en el cual, las fases del proyecto pueden ser contratadas de manera fragmentada, el contrato llave en mano concentra en un solo ejecutor la responsabilidad integral del proyecto, lo cual incluye, necesariamente la estructuración de los diseños, incluidos los aspectos técnicos constructivos, así como las condiciones posteriores a la ejecución. Esta integración contractual permite una mayor eficiencia técnica y administrativa y la optimización de tiempos y recursos. Contando con que el dueño del registro de patente de los embarcaderos contratados expedido por la autoridad es exclusivamente COTECMAR, se considera acertada tanto la metodología de contratación como las obligaciones y responsabilidades impuestas, argumento que confirma desde una óptica diferente, la efectiva planeación con la que contó el Proyecto. Desde el punto de vista jurídico, esta modalidad permite una asignación clara de responsabilidades y una transferencia

efectiva de riesgos al contratista, quien responde por la totalidad del proyecto, incluidos los posibles errores en estudios y diseños, de lo cual depende la obtención de permisos y licencias de toda naturaleza; esto contribuye a minimizar controversias contractuales y facilita el control fiscal, al establecer un marco de ejecución más predecible, integral y verificable.

Una de las ventajas más significativas de esta modalidad, es la mitigación de riesgos asociados a errores de diseño, los cuales suelen ser fuente de sobrecostos y retrasos. Al ser el mismo contratista quien diseña y ejecuta, se garantiza una mayor coherencia técnica y se establece una responsabilidad directa sobre la calidad y funcionalidad del proyecto. Esto es, además, acompañado y vigilado por la interventoría integral, quien vela por el cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales, así como por la adecuada ejecución y sucesión de las etapas de estructuración general, diseño, ejecución y puesta en operación.

Adicionalmente, los contratos “llave en mano” incluyen la obligación de entregar la obra completamente operativa, con todos los sistemas funcionando conforme a las especificaciones técnicas, incluyendo la capacitación del personal encargado de su operación. Esto asegura que FONTUR recibirá embarcaderos listos para su uso, sin requerir contrataciones adicionales para su puesta en marcha y sin asumir los riesgos técnicos por el diseño de cada uno de los bienes, ligados a la obtención de permisos y licencias en particular.

A partir de lo anterior, es evidente que pretender que estos documentos existan desde la radicación de la iniciativa implica desconocer la naturaleza del modelo “llave en mano”, cuyo propósito es, precisamente, garantizar que todos los componentes —desde los estudios y diseños hasta la construcción y la puesta en marcha— se adelanten de manera integral y secuencial dentro de un solo contrato, bajo la supervisión de FONTUR y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Ello, por otra parte, resulta en una obligación de imposible cumplimiento, toda vez que el ordenamiento jurídico no permite obtener permisos o licencias, sin los diseños finales y un conjunto de documentos específicos, que solo se pueden obtener una vez firmados los convenios individuales con cada entidad territorial. (...)”.

Análisis de la Respuesta

En relación con este aspecto, FONTUR expone su posición frente a la interpretación y alcance de la modalidad contractual aplicada.

La interpretación presentada por FONTUR respecto a la modalidad de contratación “llave en mano” no corresponde a la naturaleza ni a las condiciones del Contrato FNTC-613-2023 suscrito con COTECMAR, pues confunde las actividades de fabricación, suministro, transporte, instalación y puesta en funcionamiento, definidas en el objeto contractual, con las responsabilidades integrales que según el Concepto C-174 de 2023 de Colombia

Compra Eficiente³¹, citado por FONTUR, son propias de la modalidad “*llave en mano*”, aplicable exclusivamente a contratos de obra en los cuales el contratista asume la responsabilidad total sobre el diseño, la construcción y la entrega final de la infraestructura completamente funcional, como se explica a continuación:

El proyecto de embarcaderos fluviales no constituye un contrato de obra en sentido estricto, ya que no implica la ejecución de una construcción civil permanente sobre un bien inmueble, sino la fabricación modular y el montaje de estructuras flotantes removibles, propias de un contrato de suministro con instalación especializada. En efecto, según consta en los antecedentes contractuales, el Comité de Contratación de FONTUR, en sesión ordinaria No. 32 del 5 de diciembre de 2023, aprobó la vinculación de COTECMAR bajo la causal de “Proveedor Exclusivo” prevista en el subnumeral 3.2 del numeral 3 “Contratación Directa” del Capítulo III del Manual de Contratación de FONTUR 2023, y no bajo una modalidad de obra o “llave en mano” lo cual resulta consistente con que la modalidad ‘llave en mano’ no se encuentra contemplada en el *MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE TURISMO – FONTUR*, versión de noviembre de 2023.

Asimismo, el Memorando No. 240-3-0057 expedido por la Dirección de Infraestructura de FONTUR en esa misma fecha solicitó adelantar la contratación para la “*fabricación, suministro, transporte, instalación y puesta en funcionamiento de embarcaderos fluviales flotantes*”, sin hacer referencia alguna al uso de la tipología “llave en mano” para llevarlo a cabo.

Lo indicado en el contrato demuestra que la modalidad seleccionada fue contratación directa por proveedor exclusivo, sustentada en los derechos de propiedad industrial sobre el diseño de los embarcaderos, sin embargo, no se indica el uso del modelo EPC³² o “llave en mano”.

Revisada la estructuración del contrato, no se observa el esquema de riesgo total, inherente a la Llave en Mano, por cuanto en este contrato el contratista actúa como proveedor especializado y no como ejecutor integral de una obra pública.

De otro lado, la oferta económica de COTECMAR confirma que el contratista no asumió la totalidad del riesgo técnico, ni económico, al contemplar expresamente que:

“12. En caso de que el estudio evidencie la imposibilidad de instalación de los embarcaderos en alguno de los puntos contenidos en el “Anexo 1. Listado de Municipios” se deberá adicionar los costos contenidos en el ítem 3 y 4 de la presente oferta por embarcadero a reubicar, salvo los costos de trámites y gestiones administrativas toda vez que estas se realizan posterior a la aprobación de los puntos. si el embarcadero a reubicar se encuentra en el rango de 800 metros (400 metros

³¹ Colombia Compra Eficiente – Documento C-174 de 2023” del 16 de mayo de 2023.
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-174-de-2023/>

³² *Engineering, Procurement, and Construction* EPC (por sus siglas en inglés).

aguas arriba y 400 metros aguas abajo) del estudio realizado, este será reubicado sin costo adicional.”

En un verdadero contrato “llave en mano”, dichos costos no serían objeto de reconocimiento adicional, ya que el contratista asume el riesgo total de localización, diseño y construcción bajo un precio fijo y global, respondiendo incluso por imprevistos de esta naturaleza. La existencia de condiciones que prevén pagos adicionales por relocalización demuestra que el contrato no se enmarca en un modelo EPC, ni traslada integralmente el riesgo al contratista, por lo que el proyecto no puede catalogarse como un contrato “llave en mano”.

Los riesgos derivados del proyecto son compartidos entre FONTUR y COTECMAR, tal como se desprende de los antecedentes de la Solicitud de Contratación No. 613-2023-57-58, en la que se asignan al contratista las actividades técnicas de fabricación, transporte e instalación, pero se mantiene en cabeza de FONTUR la responsabilidad por la definición de los puntos de ubicación, la validación ambiental y la obtención de permisos ante las autoridades competentes.

Esta distribución demuestra que la gestión de riesgos, especialmente los asociados a la viabilidad del sitio, restricciones ambientales, disponibilidad predial y aceptación de las comunidades, permanece bajo control directo de FONTUR. Por consiguiente, el contratista no asume el riesgo total de localización, ni los costos derivados de eventuales limitaciones técnicas o ambientales, sino únicamente aquellos asociados a la ejecución operativa del montaje. Esta estructura de responsabilidades, en los documentos precontractuales, confirma junto con la ya citado, que el contrato no configura un esquema “llave en mano”, sino un modelo de riesgos compartidos, como se viene explicando en el hilo de la argumentación.

Respecto a este argumento, la respuesta de FONTUR no desvirtúa la observación, pues asimila a “llave en mano” elementos propios de una tipología de contratación, sin atender el origen y naturaleza del contrato, dado que ni en su estructura contractual, ni en su modelo de ejecución, ni en la asignación de riesgos se advierte la existencia de una obligación global y única a cargo del contratista. Además, que se prevén costos adicionales por relocalización y la ausencia de un precio global y fijo confirman que el contratista no asume el riesgo total de ejecución

Por todo lo anterior, la observación se mantiene en firme, en este aspecto, al demostrarse que el contrato FNTC-613-2023 no corresponde a un modelo de obra bajo la modalidad “llave en mano”, sino a un contrato de suministro con instalación especializada y riesgos compartidos.

2. Sobre la reincidencia institucional y la acción correctiva (págs. 5–7)

Respuesta de FONTUR:

“La afirmación de la Contraloría General de la República sobre una supuesta reincidencia institucional en el proyecto FNTC-196-2023 no resulta ajustada a la realidad administrativa ni técnica, puesto que en la acción correctiva No. 202410907 “El P.A.

FONTUR solicitará al Ministerio de Comercio Industria y Comercio un informe de los atractivos turísticos que serán beneficiados con los embarcaderos que serán instalados en cada municipio que suscriba la carta de Adhesión al Convenio Marco de Cooperación, de tal manera que se evidencie claramente el impacto turístico del proyecto”, en la actualidad se encuentra vigente y en ejecución, dentro de los plazos establecidos, cumpliendo de manera progresiva en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De acuerdo con la trazabilidad documentada en el Sistema SIRECI, la acción correctiva fue formulada como respuesta al hallazgo de la Auditoría Financiera 2023, estableciendo como medida concreta que el P.A. FONTUR solicitaría al MinCIT un informe consolidado de los atractivos turísticos beneficiados con los embarcaderos en cada municipio adherido al Convenio Marco de Cooperación.

Dicha acción cuenta con plazo de cumplimiento hasta el segundo semestre del 2025 y registra avance total del 100 %, según los reportes actualizados a junio de 2025, en los que consta que el Viceministerio de Turismo remitió el 27 de junio de 2025 el Informe de Atractivos Beneficiados con el Proyecto (radicado 2- 2025-019429). Por lo tanto, no puede hablarse de reincidencia ni de incumplimiento, dado que la acción correctiva a la fecha se encuentra cerrada y validada como “terminada” por la Dirección de Auditoría Interna, la Subgerencia Técnica, la Dirección de Infraestructura de FONTUR, y los trabajadores responsables han mantenido seguimiento permanente en las mesas de trabajo con el MinCIT.

Resultaría lejano de la realidad, desconocer las gestiones realizadas por todas las partes para llegar a este punto de avance, así como la debida diligencia que se encuentra documentada con los soportes correspondientes; los cuales fueron entregados al equipo auditor en la presente auditoría. Por lo tanto, no es correcto traer a tiempo presente la afirmación hecha en auditoría financiera de la vigencia anterior, dado que las circunstancias del proyecto han cambiado, en la medida en que ha avanzado su ejecución, ya que FONTUR ha adoptado y ejecutado las acciones de mejora requeridas, garantizando el fortalecimiento institucional, la trazabilidad de la información y la correcta ejecución técnica y administrativa del proyecto.

Respetuosamente reiteramos al Ente de Control que el patrimonio autónomo ha cumplido con todas las obligaciones propias de su objeto contractual. En espíritu constructivo, solicitamos se reexamine el alcance de las anotaciones del equipo auditor, pues corresponden a la fase preparatoria, anterior a la ejecución del proyecto.

Imponer en esta etapa un correctivo que pretenda subsanar aspectos de planeación no ejecutados por el proponente ni por el patrimonio autónomo, podría equivaler a una obligación material imposible y generar un daño antijurídico de alta incidencia, así como un costo superior al propio valor del contrato llave en mano, sin contraprestación práctica. Agradecemos la oportunidad que nos ha sido otorgado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en donde se han permitido reconocer la sencillez del proyecto desde el punto de vista técnico, evidenciar los avances logrados y ayudarnos a explorar en conjunto con todos los actores relevantes, las alternativas que permitan el efectivo

cumplimiento y que fortalezcan el control sin afectar la viabilidad ni la estabilidad del proyecto. (...)”

Análisis de la respuesta:

Revisada la respuesta de FONTUR se considera que los argumentos expuestos no desvirtúan lo manifestado por la CGR, pues los hechos evidenciados demuestran la persistencia de deficiencias en la planeación, formulación y ejecución del proyecto.

La acción correctiva No. 202410907 no guarda relación directa con la obligación de garantizar la existencia de estudios previos técnicos, ambientales, territoriales y de sostenibilidad requeridos para la radicación, formulación y viabilidad del proyecto, las actividades correctivas se limitaron a solicitar un informe sobre atractivos turísticos beneficiados, lo cual es un insumo complementario orientado al impacto, mas no un requisito para la estructuración del proyecto además el hecho de que la acción correctiva se encuentre registrada como “cumplida” en SIRECI no subsana la ausencia de estudios de factibilidad, ni la falta de certificaciones territoriales y ambientales.

Por lo tanto, la reincidencia sí se configura, en tanto persisten las debilidades estructurales en la formulación, viabilidad y gestión del Proyecto FNTP-196-2023, cuya se evidencia se muestra en la ejecución, a pesar de las advertencias y acciones de mejora asumidas en vigencias anteriores.

El caso del Contrato FNTC-613-2023 evidencia que las debilidades de planeación identificadas en vigencias anteriores se mantienen vigentes, especialmente la contratación de proyectos sin estudios de prefactibilidad, sin validación ambiental previa y sin certeza sobre la viabilidad técnica de los sitios de instalación, lo que refleja una reincidencia en la omisión del principio de planeación, la cual no solo responde al marco normativo general de la contratación estatal, sino al propio Manual de Contratación de FONTUR³³, que establece de manera expresa que:

“H. PLANEACIÓN: A todos los procesos de contratación que adelante FONTUR, les antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante y/o todas las áreas y personas vinculadas a FONTUR responsables de adelantarlos, 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”

³³ Manual de Contratación de FONTUR, Capítulo I – Generalidades, 7. Principios Orientadores, Literal H. Planeación, 09/11/2023.

En este sentido, los desembolsos efectuados o los avances físicos alcanzados no suplen, ni enmiendan la ausencia de los estudios previos mínimos exigidos para la radicación y viabilidad del proyecto; por el contrario, agravan sus efectos, en la medida en que comprometen recursos públicos.

En consecuencia, la observación se mantiene, dado que las acciones reportadas por FONTUR no se orientan a subsanar la causa del hallazgo configurado en su momento, sino a aspectos complementarios. Ello se refleja en la ejecución actual del proyecto, donde no es posible evidenciar la superación o corrección efectiva de las situaciones previamente advertidas por la CGR.

4. Sobre la ausencia de estudios técnicos y ambientales previos (págs. 10–11)

“Como se mencionó previamente, la observación formulada por la Contraloría General de la República no es procedente, pues desconoce la naturaleza y el alcance contractual del proyecto presentado bajo la modalidad llave en mano, en el marco del Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del P.A. FONTUR. Según dicho manual, los proyectos de infraestructura presentados bajo el Programa 6 – Proyectos de obra o construcción de infraestructura llave en mano, comprenden dentro de su alcance integral la obtención de información y documentación, la elaboración de estudios y diseños, la obtención de licencias y permisos, y la ejecución de las obras con su respectiva interventoría o supervisión técnica. En consecuencia, el proyecto no debía contar en la fase de radicación inicial con estudios hidrológicos, geotécnicos, batimétricos o certificaciones de uso del suelo terminadas, ni con compromisos formales de mantenimiento, ya que estos son productos del propio contrato “llave en mano”, programados y presupuestados para su desarrollo durante la ejecución.

La ficha técnica y el presupuesto aprobado del proyecto evidencian de forma explícita que las actividades de levantamiento de campo, estudios técnicos de ribera de río, elaboración de diseños y trámite de licencias y permisos fueron incluidas dentro del alcance aprobado.

(...) Por lo anterior, se reitera que la supuesta omisión inicial de contar con estudios hidrológicos, batimétricos o certificaciones de uso del suelo, no evidencia deficiencias en la estructuración, sino que responde a la planeación progresiva, prevista por el Manual de FONTUR, en el cual, la información técnica se desarrolla con base en los resultados de los levantamientos y diseños realizados por el contratista y los riesgos correspondientes asignados a éste en el marco del contrato.

En relación con la supuesta no acreditación de certificaciones de compatibilidad para orientar el uso del suelo y el desarrollo territorial de los municipios, según su tamaño poblacional parece relevante realizar dos afirmaciones relevantes:

- *No es claro en qué sentido las certificaciones de uso del suelo modificarían de alguna manera el proyecto toda vez que: (a) este tipo de infraestructura no requieren licencia de construcción y (b) la competencia para autorizarlas corresponde a otras autoridades;*

- *Tampoco el tamaño del municipio depende la Ley 388 de 1997 o incidiría en la estructuración del proyecto, sin perjuicio de lo cual, los criterios de identificación de los 88 municipios fueron transparentes, expresos y tuvieron en consideración todos los aspectos necesarios para implementar los embarcaderos.*

En consecuencia, el trámite de licencias, permisos y compromisos territoriales no era una obligación previa a la radicación del proyecto, sino una actividad formalmente incorporada dentro del alcance aprobado, con recursos, tiempos y responsabilidades definidos, verificada por la interventoría y supervisada por FONTUR; en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable y del modelo operativo definido para los proyectos de infraestructura turística “llave en mano”, por ende, resulta de capital importancia que el equipo auditor tenga en cuenta la particularidad de este tipo de proyectos ejecutado a través de los contratos “llave en mano”, en los cuales la planeación, ejecución y distribución de riesgos es particular, por ende no es correcta la comparación con los proyectos de infraestructura tradicionales también previstos en los manuales del P.A. FONTUR. (...)”

Análisis de la respuesta

Revisada los argumentos antes mencionados, así como los documentos aportados, no acreditan la existencia de estudios técnicos y ambientales previos a la contratación, sino que corresponden a actividades desarrolladas durante la ejecución contractual.

De la revisión de la documentación se evidencia que los análisis de navegabilidad, capacidad de carga y condiciones hidrológicas no fueron presentados como estudios técnicos aprobados antes de la firma del Contrato FNTC-613-2023, sino como insumos parciales incorporados posteriormente por el contratista dentro de su oferta y ejecución.

Ello implica que la selección de los puntos de instalación se realizó sin contar con un diagnóstico técnico que garantizara la viabilidad física, ambiental y operativa de cada sitio, configurando una falla estructural de planeación. Asimismo, los trámites ambientales se iniciaron de manera extemporánea, sin constancia de radicación de permisos o conceptos técnicos emitidos por las corporaciones autónomas regionales competentes antes del inicio de obras. En consecuencia, no existe evidencia de que FONTUR hubiera asegurado la compatibilidad ambiental, ni el cumplimiento de la normatividad sobre protección de cuerpos de agua, zonas de ronda hídrica o bosque seco tropical, lo que pone en riesgo la sostenibilidad y legalidad del proyecto.

Por lo tanto, la observación se mantiene, al demostrarse que FONTUR inició la contratación sin contar con estudios de prefactibilidad técnica y ambiental que acreditaran la viabilidad del proyecto, trasladando al contratista la responsabilidad de desarrollar durante la ejecución lo que debía ser requisito previo.

5. Análisis sobre la adopción del diseño único estandarizado ET-4402 Tipo A (12-13)

“Respecto a lo observado por el equipo auditor frente a la adopción de un diseño único estandarizado (modelo ET-4402 tipo A), se precisa que, éste corresponde a una especificación técnica desarrollada por COTECMAR, basada en principios de ingeniería naval fluvial; con el propósito de garantizar seguridad estructural, modularidad, flotabilidad y desempeño operacional uniforme en diversos entornos hidrológicos del país.

El modelo ET-4402 tipo A no constituye un diseño rígido, sino una plataforma modular y configurable, cuya concepción se fundamenta en parámetros técnicos que permiten su ajuste a condiciones de caudal, profundidad, pendiente, y régimen hidráulico local.

La Especificación Técnica ET-4402 define con precisión los criterios de diseño estructural y funcional, incluyendo:

- Módulos flotantes y pasarelas articuladas que permiten ajustar longitudes y pendientes conforme al nivel del río y la topografía de la ribera.*
- Sistemas de anclaje variables (pilotes, macizos de concreto y cabos tensores) seleccionables según la velocidad de corriente, batimetría y tipo de fondo.*
- Capacidad de carga y estabilidad dinámica verificadas mediante cálculos estructurales navales bajo criterios de carga viva, empuje y balance hidrostático.*

En coherencia con lo anterior, la adopción del modelo ET-4402 tipo A, responde a un enfoque técnico estandarizado con capacidad hidráulica, asegurando desempeño seguro y duradero en condiciones fluviales diversas.

Así mismo, su aplicación en el Proyecto Nacional de Embarcaderos está respaldada por:

- Registro de Diseño Industrial No. NC2018/0004205 (Resolución 45322 del 28 de junio de 2018, Superintendencia de Industria y Comercio). (Ver anexo Resolución 45322).*
- Certificado de Diseño Industrial No. 10265, vigente hasta abril de 2028. (Ver anexo PT Diploma Patentes)*

En consecuencia, el modelo ET-4402 tipo A, fue técnicamente seleccionado y justificado como una solución fluvial cuya seguridad, adaptabilidad y sostenibilidad han sido corroboradas previamente y que es desarrollada conforme a criterios de ingeniería naval aplicada a entornos fluviales y avalada por especificaciones técnicas, certificaciones industriales y propiedad intelectual vigente.

Adicionalmente, lo afirmado en este punto por el equipo auditor carece de sustento o prueba técnica que corrobore que este tipo de diseño (ET-4402 tipo A), desarrollado y patentado por COTECMAR no atiende “las particularidades de caudales, pendientes, niveles de inundación, afectaciones ambientales, o presencia de comunidades étnicas”; respetuosamente solicitamos a la Contraloría a través del equipo auditor, nos permitan

conocer los estudios o pruebas técnicas que respaldan su afirmación, y de esta manera poder trasladarle a COTECTMAR estos soportes para su revisión en su calidad de diseñador y constructor de los embarcaderos.(...)"

Análisis de la Respuesta

Si bien FONTUR argumenta que el modelo ET-4402 tipo A corresponde a una plataforma modular adaptable a diferentes condiciones fluviales, y que su diseño cuenta con respaldo técnico y certificaciones industriales, ello no desvirtúa la observación formulada por la CGR, puesto que el problema identificado no radica en la calidad del diseño, sino en el momento y la forma en que fue adoptado dentro del proceso de formulación y estructuración del proyecto.

La evidencia del proyecto muestra que el modelo ET-4402 tipo A fue seleccionado como diseño base antes de realizar los diagnósticos específicos de cada sitio, lo que implicó asumir, desde la radicación del proyecto, la posibilidad general instalación de dicho estándar a los 88 municipios priorizados, sin contar con estudios previos que permitieran validar condiciones esenciales para su instalación. En particular, no se acreditó la evaluación previa de condiciones hidráulicas, estabilidad de riberas, restricciones ambientales y territoriales, ni la presencia de comunidades étnicas que pudieran requerir procesos de consulta previa o ajustes en el diseño.

Estas deficiencias en la fase de planeación tienen un impacto directo en la utilización efectiva de las estructuras construidas, las cuales permanecen almacenadas en las bodegas de COTECTMAR, expuestas al deterioro por factores ambientales. A ello se suma el costo de oportunidad asociado a los recursos públicos invertidos, que permanecen inmovilizados de manera indefinida debido a la ausencia de claridad sobre los sitios de instalación, la obtención real de los permisos requeridos y la verificación de la necesidad y sostenibilidad por parte de los entes territoriales responsables de su futura operación.

En conjunto, estas situaciones evidencian fallas en la planeación, gestión del riesgo y alineación con los principios de eficiencia y economía del gasto público, y afectan la capacidad del proyecto para cumplir su finalidad y generar los beneficios esperados para las comunidades destinatarias.

6. Sobre las relocalizaciones (págs.13-15)

"Al respecto, es importante precisar que existen 20 sitios o puntos con novedades, las cuales fueron categorizadas conforme el seguimiento y acciones propias de la ejecución del proyecto, de la siguiente manera:

Categoría: Precisión (5 casos), municipios: (...)

Estas novedades corresponden a situaciones identificadas durante la ejecución de las fases de diagnóstico y estudios, en las cuales fue necesario realizar ajustes o complementaciones a la información base con el fin de definir correctamente los sitios de implantación y avanzar en la gestión de permisos ante las autoridades competentes;

dichas situaciones, se derivan de factores como cambios en las condiciones físicas, la necesidad de validación técnica con autoridades municipales o ambientales, así como la exigencia de estudios complementarios para fortalecer la información técnica del proyecto.

En este sentido, estas observaciones no representan inviabilidad de los sitios, sino ajustes técnicos puntuales y responsables, orientados a asegurar que la implantación de los embarcaderos se ejecute bajo criterios de seguridad, accesibilidad y coherencia con la normativa ambiental y territorial vigente, garantizando la sostenibilidad y pertinencia de las intervenciones proyectadas.

Categoría: Consulta Previa (3 casos), municipios y comunidades: (...)

En estos casos, siguiendo los procedimientos establecidos y en aras de garantizar el derecho a la consulta previa a las comunidades étnicas, se solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) la determinación de procedencia de procesos de consulta previa por presencia de comunidades étnicas en las áreas de influencia directa del proyecto. En este sentido, en los tres casos relacionados previamente, este concepto fue entregado como “PROCEDENTE”.

Estas novedades se clasifican así, porque el desarrollo de cualquier actividad o instalación está condicionado a la realización de la consulta previa conforme a la normativa vigente; el inicio formal de los procesos de consulta tuvo lugar con la instalación de la mesa de coordinación y preparación del 30 de septiembre de 2025; por tanto, las actividades en estos sitios se mantienen en fase de planeación y coordinación interinstitucional, garantizando el enfoque diferencial y el respeto por los derechos colectivos de las comunidades. (Adjuntar acta con las DANCP)

Categoría: Relocalización (12 casos), Municipios: (...)

Estas novedades obedecen, dentro de lo previsto en el contrato, a inviabilidades técnicas, ambientales, sociales o administrativas que impiden mantener la ubicación inicialmente prevista; las causas principales son:

- *Condiciones ambientales restrictivas, como afectaciones por dinámica fluvial, riesgo de inundación o requerimiento de licencia ambiental adicional (casos de Ayapel y Puerto Limón–Mocoa).*
- *Coincidencia o interferencia con competencias de otras entidades (Cormagdalena, INVÍAS, proyectos como “Todos Somos PAZcífico”), para los municipios de Zambrano (Bolívar), Istmina (Chocó), Timbiquí (Cauca) y Cravo Norte (Arauca).*
- *Inviabilidad técnica (caso Motilón–Pasto, Cocorná (Antioquia), Natagaima (Tolima) y Pueblo Viejo (Magdalena).*
- *Presencia de un mayor número de comunidades étnicas identificadas por la DANCP con posible afectación, lo que conllevaría procesos de consulta previa extensos y con un costo indeterminado, cuya ejecución supera el alcance técnico, financiero y temporal establecido en el proyecto.*

La evaluación de la relocalización de estos sitios se realiza en coordinación con el MinCIT, FONTUR, COTECMAR y la UIS, esta última como interventora del proyecto, así como con los municipios correspondientes; buscando alternativas en puntos técnicamente viables, ambientalmente y turísticos. Estas gestiones se desarrollan mediante espacios técnicos y mesas de trabajo, con el objeto de determinar su pertinencia y posterior aprobación del comité de seguimiento técnico del convenio de cooperación FNTC-500-2023.

En consecuencia, es importante precisar que, las 20 novedades no representan fallas estructurales del proyecto, sino ajustes naturales dentro de la ejecución de una iniciativa fluvial de alcance nacional, donde las condiciones locales pueden variar por factores ambientales, sociales y normativos.

Análisis de la Respuesta:

La clasificación de las 20 novedades como ajustes propios de la ejecución no resulta consistente con la naturaleza de las situaciones identificadas. Las causas reportadas, no corresponden a condiciones sobrevinientes, sino a factores preexistentes, verificables mediante estudios de viabilidad técnica, ambiental y territorial. Estas variables debieron ser evaluadas en la fase de estructuración, antes de radicar y viabilizar el proyecto.

El hecho de que dichas condiciones se hayan identificado únicamente durante la ejecución, conduciendo a la necesidad de relocalizar o replantear sitios, evidencia que la toma de decisión inicial no estuvo soportada en estudios previos suficientes.

Las relocalizaciones no se explican como ajustes rutinarios, sino como consecuencia directa de una falta de validación técnica y ambiental previa, lo que confirma la deficiencia en la planeación y el traslado de riesgos a la etapa de ejecución.

7. sobre la ejecución simultánea de fases (págs.16-17)

“Si bien el Contrato FNTC-613-2023 dispuso que las fases del proyecto “se desarrollarán de forma simultánea”, esta disposición no implica una irregularidad técnica ni una vulneración del principio de planeación; por el contrario, esta cláusula debe interpretarse bajo el concepto de simultaneidad concomitante; es decir, una ejecución paralela y progresiva de actividades interdependientes que, aunque pertenecen a distintas fases, pueden avanzar de manera articulada garantizando la trazabilidad técnica, el control de calidad y la coherencia con el cronograma general del proyecto. Esto a manera general en los 88 frentes del proyecto, cumpliendo cada fase del proceso individual para cada embarcadero.

Desde el punto de vista técnico, esta modalidad de ejecución es adecuada para proyectos de infraestructura especializada, como los desarrollados por COTECMAR; en los cuales los procesos de diseño, fabricación y montaje se superponen parcialmente con el fin de optimizar tiempos, recursos y garantizar la integración técnica del producto final.

*La ejecución del proyecto se enmarcó en su **naturaleza industrial**, en la cual la fase de fabricación no requiere la totalidad de los estudios aprobados para dar inicio a actividades de preproducción o elaboración de componentes estandarizados; en coherencia con ello, se adoptó una planificación por componentes modulares, que permitió avanzar en la fabricación de elementos cuya ingeniería básica ya estaba definida, mientras se finalizaban los estudios detallados y las gestiones de permisos complementarios. Esta estrategia se sustentó en la viabilidad contractual y técnica, amparada en el principio de eficiencia consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y en la aplicación de mecanismos de ejecución concurrente que optimizan los tiempos de desarrollo, sin comprometer la calidad técnica ni el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables.*

Por lo tanto, el inicio de la Fase 3 antes del cierre formal de las fases previas no constituye una desviación, sino una concurrencia controlada dentro del marco de ejecución establecido; la evidencia contractual y técnica demuestra que las actividades fueron realizadas conforme a los cronogramas aprobados, con seguimiento de la interventoría y sin afectación de los resultados técnicos del proyecto.”

Análisis de la Respuesta:

La afirmación de que la ejecución simultánea de fases no constituye irregularidad parte de una interpretación incompleta del alcance contractual. Es cierto que el contrato contempla la posibilidad de avanzar de manera paralela en algunas actividades; sin embargo, esta simultaneidad no elimina la obligación de contar con aprobaciones previas antes de iniciar fases que dependen formalmente de resultados técnicos o permisos habilitantes.

En este caso, el inicio de la fabricación e instalación sin la aprobación previa de los estudios de Fase 1, ni de los permisos de Fase 2 no corresponde a ejecución concurrente planificada, pues se avanzó en la fabricación de estructuras sin asegurar la viabilidad técnica, la compatibilidad ambiental y territorial, la obtención de permisos, ni la localización aprobada del sitio.

La ejecución simultánea solo es técnicamente procedente cuando las actividades son independientes, es decir, cuando la fabricación puede realizarse sin depender de la validación definitiva del lugar donde se instalará. En el proyecto de embarcaderos, la localización y estudios son condicionantes técnicos de la fabricación, pues variables como niveles hídricos, pendiente, tipo de anclaje definen el diseño final de cada estructura. Por lo tanto, fabricar sin estos insumos implica asumir un riesgo técnico y financiero alto.

El avance de la Fase 3 sin haber finalizado ni aprobado las fases previas trasladó al contratista y a la ejecución contractual incertidumbre y riesgo, generando ajustes, reubicación de sitios, demoras por la necesidad de contar los permisos requeridos.

8. Sobre el rezago en instalación, permisos y avance físico del proyecto (págs. 17-21)

“Al respecto y en línea con lo informado por FONTUR, COTECMAR y la UIS en las diferentes respuestas y reuniones al equipo auditor, puntualmente en el acta de visita técnica del 15 de octubre de 2025: “(...) es importante resaltar que, en el desarrollo contractual, se han presentado novedades que han afectado la ejecución del proyecto, principalmente relacionadas con la obtención de permisos con las autoridades ambientales y de transporte requeridos para la instalación de los embarcaderos. Al respecto Fontur y los contratistas informaron las gestiones realizadas para la obtención de los permisos, por ende, se han radicado 63 trámites de Permiso de ocupación de Cauce ante 19 autoridades ambientales, de ellos solo dieciséis (16) cuentan con resolución, cabe mencionar que las corporaciones han tomado un promedio del trámite de 180 días hábiles desde la radicación en las autoridades ambientales, lo que impacta directamente en la ejecución del proyecto”. (...)”

Dentro del ejercicio de control y seguimiento por parte de la interventoría, se reportan indicadores de avance con base en el cronograma de ejecución; no obstante, es importante precisar que este proyecto presenta un alto nivel de complejidad, dado que su alcance contempla la instalación de 88 embarcaderos fluviales, cada uno de los cuales constituye, en la práctica, un proyecto individual con particularidades técnicas, sociales y ambientales propias.

Esta complejidad se incrementa al considerar que para lograr una ejecución satisfactoria y completa, se requiere la gestión simultánea ante 80 autoridades municipales y 25 autoridades ambientales, lo cual demanda un esfuerzo de coordinación institucional considerable; en consecuencia, los tiempos de ejecución se ven condicionados por factores externos a la gestión contractual, especialmente en lo relacionado con la tramitación de permisos ambientales, autorizaciones de uso del espacio público y permisos de operación portuaria, procesos que dependen directamente de entidades con autonomía administrativa, incidiendo directamente en la capacidad de cumplimiento de los hitos programados del proyecto, generando una alta complejidad respecto de la ruta crítica del proyecto.

Con relación a la afirmación de la meta física que representa apenas el 5,7 % del total del proyecto, resulta fundamental precisar que, el avance del proyecto no puede evaluarse únicamente en función del número de embarcaderos instalados o entregados, ya que dicho indicador refleja solo la etapa final del proceso, cada instalación corresponde a la culminación de una cadena de actividades técnicas, administrativas y normativas que incluyen la elaboración y validación de estudios, la gestión de permisos, la fabricación, el transporte, instalación y las pruebas de funcionamiento. En la práctica, cada embarcadero constituye un proyecto autónomo que demanda, la articulación con 80 autoridades municipales y 25 autoridades ambientales y además de las coordinaciones necesarias con entidades nacionales competentes en materia portuaria (INVIAS y CORMAGDALENA), lo que añade un nivel significativo de complejidad y gestión institucional.

En la actualidad, el proyecto presenta avances diferenciales según la naturaleza de cada fase: la fabricación de los 88 embarcaderos está concluida en un 100%, conforme a los

estándares técnicos establecidos; el componente de estudios y diseños alcanza un avance aproximado del 89,7%, representado en setenta y nueve (79) estudios y diseños aprobados por interventoría, y el componente de permisos ambientales y de operación portuaria presenta un avance físico del 71%, representado en sesenta y tres (63) solicitudes radicadas ante las autoridades ambientales, con todos los soportes documentales y técnicos requeridos, de los cuales a la fecha se han recibido dieciséis (16) permisos de ocupación de cauce y cinco (5) correspondientes a permisos no portuarios. Bajo esta perspectiva, el avance global del proyecto debe interpretarse de manera integral y sistémica; reconociendo que los logros técnicos y administrativos alcanzados en las fases previas, constituyen resultados sustantivos del proceso de ejecución, indispensables para la materialización exitosa de la etapa de instalación, reflejándose a la fecha en un 74,83% de avance físico general del proyecto.

Respecto al reproche sobre el cumplimiento del Hito 4 del contrato FNTC-613- 2023, es importante precisar que el proyecto se ha venido gestionando en estricto cumplimiento de los lineamientos ambientales, técnicos y contractuales establecidos por la normatividad vigente.

En primer lugar, respecto a la Ley 1242 de 2008 – Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, se resalta que las actividades relacionadas con la intervención en cuerpos de agua y la infraestructura fluvial se han desarrollado de manera articulada con las autoridades competentes, garantizando que ninguna actividad de obra se ejecute sin la obtención de los permisos de ocupación de cauce y demás autorizaciones exigidas por el marco normativo. Actualmente, el equipo técnico ha priorizado la gestión de dichos permisos ante las entidades competentes, en cumplimiento de los procedimientos definidos por la autoridad fluvial; asegurando que el desarrollo del proyecto se realice bajo parámetros de seguridad y legalidad en materia de navegación y operación portuaria.

En suma, conforme a la Ley 99 de 1993, las actuaciones del proyecto se enmarcan en el principio de prevención ambiental, procurando que cada etapa, desde la planeación hasta la ejecución, considere los instrumentos de gestión y control ambiental establecidos, conforme los lineamientos requeridos por la autoridad ambiental correspondiente, para la tipología del artefacto fluvial.

Así mismo, conforme a las directrices del Manual de Contratación de FONTUR, la ejecución del contrato ha seguido un proceso transparente, técnicamente sustentado y con el debido seguimiento por parte de la interventoría y supervisión técnica, velando por el cumplimiento progresivo de los hitos contractuales y por la adecuada planeación de las actividades previas al inicio de obras con componente ambiental o fluvial; en concordancia con las obligaciones ambientales, sociales y técnicas, garantizando la correcta aplicación de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

En línea con lo anterior, y tal como fue informado por el Gerente General (E) y la Secretaria General en la visita técnica del 15 de octubre de 2025, con el fin de buscar articulación interinstitucional entre los diferentes actores involucrados con la obtención de permisos y licencias necesarias para la instalación de los embarcaderos, el P.A.

FONTUR recibió invitación (ver Anexo comunicación 2025EE0215747) para el 16 de octubre de 2025, por parte de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR, para iniciar mesas de diálogo participativo para el proyecto “FNTP-196-2023 construcción de embarcaderos para fortalecer el turismo regional y la conectividad fluvial en Colombia”. Lo anterior, en busca de establecer de manera concertada, las acciones necesarias que garanticen la culminación del proyecto y que se puedan instalar y entregar los embarcaderos a satisfacción de los diferentes entes territoriales y en general a la comunidad.

En el desarrollo de la mesa se dejó evidenciado en acta (ver Anexo Acta Mesa de Dialogo) que: “a la fecha, varios trámites presentan demoras superiores a 200 días hábiles, lo que ha generado afectaciones en la programación contractual, incremento en los costos operativos y riesgo de vencimiento de plazos críticos. Esta situación no obedece a fallas técnicas —pues los embarcaderos ya se encuentran diseñados, fabricados y listos para su instalación— sino a barreras administrativas, requerimientos duplicados y falta de tiempos definidos para la expedición de los actos administrativos”

Como compromisos adquiridos por las diferentes entidades participantes en la mesa quedaron los siguientes: (...)

Respecto al primer compromiso, se realizó la mesa técnica entre COTECMAR, CORMAGDALENA y FONTUR, en la que CORMAGDALENA se compromete a verificar los avances con el área jurídica y priorizar la revisión en el área técnica, con el fin de generar un panorama más claro frente a los tiempos de expedición de las solicitudes radicadas (ver Anexo acta 20-10-2025).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, en especial la relevancia e impacto en el turismo que este proyecto trae a las comunidades; por ser un proyecto que beneficia a regiones del país en las que normalmente no se cuenta con relevancia turística pese a su alto potencial, y en línea con el plan sectorial de turismo, precisamente se busca brindar en estas zonas del país soluciones para el embarque y desembarque no solo de turistas, sino de las comunidades que finalmente son las beneficiarias directas del proyecto.

Por ende, la instalación de los embarcaderos implica un ejercicio de articulación interinstitucional, y dado que excede las competencias del MINCIT, FONTUR, COTECTMAR y UIS, los diálogos de seguimiento participativo propuestos por el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana, son fundamentales para lograr como ESTADO una articulación armónica y que finalmente concluya con la instalación y puesta en funcionamiento de los embarcaderos.”

Análisis de la Respuesta

FONTUR se centra en atribuir los retrasos en la instalación de los embarcaderos a la complejidad institucional derivada de la gestión de permisos ambientales, portuarios y municipales, indicando que se han radicado 63 solicitudes de ocupación de cauce y que las demoras en su resolución dependen de la autonomía de las autoridades ambientales.

Sin embargo, esta explicación no desvirtúa el hallazgo, pues el rezago acumulado identificado por la CGR, 94 % en transporte e instalación y un avance físico real del 5,7%, no se origina exclusivamente en factores externos, sino en deficiencias estructurales de planeación y preparación del proyecto.

En un contrato celebrado bajo la modalidad llave en mano (EPC), el avance real se evalúa a partir de la puesta en operación del objeto contratado, no de la fabricación de componentes, ni de la gestión parcial de trámites. La fabricación del 100% de los embarcaderos constituye un avance de planta, no de obra, ni de cumplimiento del objeto.

La instalación es la fase que materializa la funcionalidad del proyecto y, por tanto, el porcentaje ejecutado debe medirse sobre la entrega efectiva de artefactos en los municipios, lo cual actualmente se limita a 5 unidades, equivalentes a solo el 5,7 % del total comprometido, como se indicó anteriormente.

En esa medida, el rezago no puede atribuirse únicamente a demoras en la expedición de permisos, sino que evidencia que los estudios, diagnósticos y análisis de viabilidad específicos por sitio no fueron completados previamente al inicio de la fabricación. Esta situación condujo a la radicación tardía de trámites, presentación de información incompleta o insuficiente ante autoridades ambientales y portuarias, a la necesidad de realizar subsanaciones y generación de retrasos no previstos.

Es decir, el retraso en la obtención de permisos no obedece únicamente a factores externos o a la autonomía de las autoridades ambientales, sino a que los requisitos técnicos necesarios para su trámite no fueron consolidados en la fase previa del proyecto.

Si desde el inicio se hubiera contado con estudios definitivos de implantación por sitio, certificaciones territoriales y ambientales y la definición aprobada de cada punto, la gestión de permisos se habría iniciado oportunamente, evitando que estos trámites tuvieran que adelantarse de manera simultánea o posterior a la fabricación de los embarcaderos.

9. Sobre la supuesta inexistencia de detrimento patrimonial y la justificación del Otrosí No. 1

Respecto a una presunta reincidencia de errores, debilidad de la interventoría y flexibilización de los controles técnicos y financieros mediante el Otrosí No. 1, es preciso aclarar que no se configura detrimento patrimonial ni ineficiencia administrativa, toda vez que las decisiones adoptadas se enmarcaron en criterios técnicos, jurídicos y de eficiencia operativa.

En primer lugar, respecto a la afirmación sobre la “alteración del orden lógico de ejecución de las fases contractuales”, se precisa que el contrato FNTC-613-2023 contempló expresamente en su minuta que las fases del proyecto “se desarrollarán de forma simultánea”. Esta disposición responde a la naturaleza del proyecto, en el cual la fase de fabricación no requiere la totalidad de los estudios aprobados para iniciar actividades de

preproducción o fabricación de componentes estandarizados, al tratarse de un contrato “llave en mano” tal como se ha indicado en este documento.

Bajo este enfoque, la ejecución se estructuró en un esquema de simultaneidad concomitante, lo que significa que las fases avanzan de manera paralela y articulada, garantizando trazabilidad técnica, control de calidad y coherencia con el cronograma general del proyecto, este modelo de ejecución es técnicamente viable y común en proyectos de infraestructura, como los desarrollados por COTECMAR, en los cuales el proceso de diseño, fabricación y montaje requiere integración progresiva y continua.

En segundo lugar, el Otrosí No. 1, suscrito el 25 de agosto de 2025, no constituyó una flexibilización de los controles técnicos o financieros, sino un ajuste operativo necesario ante los retrasos presentados en la expedición de permisos ambientales y de ocupación de cauce; los cuales son trámites externos a la gestión contractual y dependen de la autonomía administrativa de las autoridades ambientales y fluviales. Dicho ajuste permitió reconfigurar los hitos contractuales para armonizar la ejecución técnica y financiera del proyecto, asegurando la continuidad del contrato, la protección del patrimonio público y la ejecución eficiente de los recursos asignados.

En particular, la modificación al Hito 4 que ajustó la meta de instalación de 12 a 5 embarcaderos respondió al principio de ejecución realista y proporcional, considerando que la gestión de permisos superó los tiempos originalmente estimados, situación que afectó el cronograma de instalación sin responsabilidad atribuible al contratista ni a la interventoría.

En consecuencia, no existe evidencia técnica, financiera ni jurídica que soporte la configuración de un detrimento patrimonial, por el contrario, las medidas adoptadas mediante el Otrosí No. 1 reflejan una acción preventiva y correctiva frente a circunstancias exógenas, en estricto cumplimiento de la normatividad vigente.

Para abordar este punto, hay que hacer mención del principio de inmediatez en las actuaciones propias de la ejecución del PROYECTO FNTTP-196-2023 EMBARCADEROS y de la debida diligencia desde P.A. FONTUR, a través de los interlocutores válidos como la supervisión y la interventoría del mencionado proyecto. De manera complementaria los demás actores interinstitucionales, incluyendo a la misma Contraloría General de la República - delegada para la Participación Ciudadana, mediante mesas de trabajo y seguimiento con el acompañamiento permanente de la Delegada, han desarrollado acciones tendientes a la articulación es por ello, se comparte para los efectos correspondientes las mesas de seguimiento y acompañamiento del día 16 de octubre de 2025 con los siguientes compromisos:

“(…) Reunión de seguimiento Dirección de Seguimiento Regional CGR- Delegada de participación ciudadana.

Compromisos:

Permisos ambientales de ocupación de cause radicados 63, de los cuales se han entregados 16, quedando pendiente 47. La CGR hará requerimiento sobre el estado de los permisos, conminando el trámite del permiso pendiente, en caso de no lograr respuesta se trasladará a la delegada competente para que inicie la auditoría pertinente.

- 1. Segundo permiso no portuario, ante Cormagdalena y ante INVIAS. Compromiso con CORMAGDALENA, en el término de 20 días calendario, se den respuesta a la solicitud de permisos de los 7 permisos que están en trámite, una vez se revise de manera conjunta entre CORMAGDALENA y COTECMAR.*
- 2. Respecto a los permisos más antiguos se sentarán a revisar conjuntamente CORMAGDALENA y COTECMAR el 20 de octubre 9 am.*
- 3. INVIAS, designar un funcionario de enlace de nivel directiva para que gestione e informe a la CGR los avances.*
- 4. Mesa técnica entre COTECTMAR, INVIAS, CORMAGDALENA, MINTRANSPORTE y CGR*
- 5. La CGR invitará a las contralorías delegadas regionales para que se conmine a las CARS para impulsar los trámites ambientales pendientes (...) (Subrayas fuera del texto)*

Ahora bien, acudiendo nuevamente a ese principio de inmediatez y de la debida diligencia, no es de recibo cuando dentro de la Observación No. 2 se refiere a la flexibilización de controles, en razón a modificaciones contractuales o negociales, desconociendo las características y la naturaleza de la modalidad “llave en mano” y además, las herramientas colaborativas con las que se cuentan por la autonomía de la voluntad entre las partes para efectos de cumplir con los fines esenciales de la contratación y el cumplimiento y puesta en marcha del objeto contractual.

Bajo estos preceptos, ineludiblemente debemos recordar la Autonomía de la Voluntad, en especial sobre los proyectos y negocios jurídicos liderados por el P.A. FONTUR, que al respecto indicaremos:

La autonomía de la voluntad se refiere a aquel principio que irradia a todos los contratos del ordenamiento jurídico colombiano, sean de Derecho Público o de Derecho Privado, principio que permite a las partes regular el negocio jurídico de manera independiente y autónoma, con estricta observancia y respeto a las normas imperativas, las buenas costumbres y el orden público. Aunque sea el caso mencionar, tratándose de la contratación estatal regida por las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, esa autonomía no tiene la amplitud que puede predicarse de la típicamente reglada por el derecho privado.

Respecto a la autonomía de la voluntad, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 16 de diciembre del 2014, señaló de manera expresa lo siguiente:

“(…) De conformidad con el artículo 1602 del Código Civil, “todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

Contiene este precepto el denominado “postulado de la autonomía de la voluntad privada” en virtud del cual la ley inviste a las partes, tomando en consideración su voluntad consensuada y dejando a salvo normas de orden público, del poder regulatorio de las relaciones jurídicas patrimoniales que ellos hubieren concertado. Esa connotación normativa y asentada en la confluencia de las voluntades de las partes, dimanante de la libertad que la ley les reconoce, supone que, en principio, ninguna de ellas pueda quedar vinculada a un acto jurídico que no haya consentido. Asimismo, implica que la extensión de ese acto sobre el cual manifiestan su consentimiento alcanza no sólo la constitución sino la regulación y extinción de la relación jurídica, lo que significa tanto la posibilidad de elegir entre los distintos tipos de convenios el que más se aproxime a la satisfacción de sus respectivos intereses, como la de enriquecer o apocar su extensión misma, con cláusulas que con frecuencia rebasan el contenido usual del contrato típico que les sirve de molde, introduciendo reglas bien correspondientes a otros contratos típicos o atípicos, nominados o no, o ya regulando facetas concretas de su relación, como por ejemplo los mecanismos para dirimir, durante la ejecución del contrato, diferencias entre ellas sobre la cabal interpretación de su acuerdo, la inclusión de arras o cláusulas penales, o, en fin, la regulación sobre la forma en que el contrato podría ser modificado estando ya en ejecución, entre muchas otras posibilidades que la autonomía de la voluntad permite.”³ (Subrayas y negritas fuera del texto)

De forma más simple, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del día 2 de mayo de 2013, estableció lo siguiente:

“Atendiendo el principio de la autonomía de la voluntad, resulta evidente que las partes pueden configurar el negocio jurídico según sus propias necesidades, para que las estipulaciones contractuales cumplan con su cometido, esto es producir efectos jurídicos.”⁴ (Subraya y negritas fuera del texto)

Lo anterior para indicar, según los postulados acá citados, que, por autonomía de la voluntad entre los extremos de un contrato, se podrán pactar situaciones que no vayan en contra del orden público y las buenas costumbres. En el caso concreto, se decidió acudir a la modalidad contractual de obra “llave en mano”, la cual no solo ha sido reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano, sino plenamente avalada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Agencia Colombia Compra Eficiente, no se trata, entonces de un modelo extraño al ordenamiento jurídico o que no sea de común utilización. En este orden de ideas, las disposiciones contenidas dentro del PROYECTO FNT-196-2023 EMBARCADEROS que tienen que ver con probidad, transparencia y ética contractual, pero que, además, por la estructura de la modalidad escogida implican interrelacionamiento de las etapas para integrar en una operación compleja el diseño, la ejecución y la puesta en funcionamiento de la infraestructura.”

Análisis de la Respuesta:

El argumento presentado por FONTUR sostiene que no existe detrimento patrimonial ni ineficiencia administrativa, toda vez que la ejecución “simultánea” de las fases y la modificación introducida mediante el Otrosí No. 1 serían decisiones técnicas y operativas propias de la modalidad “llave en mano”. Sin embargo, el análisis del expediente

evidencia que la problemática no radica en la simultaneidad en sí misma, sino en que ésta se aplicó sin haberse asegurado previamente la viabilidad técnica y ambiental de cada sitio, lo que derivó en retrasos, reprocesos y una disminución de las metas físicas comprometidas.

La modificación contractual introducida mediante el Otrosí No. 1, al reducir la meta de instalación y reconfigurar hitos, no respondió a una optimización técnica, sino a la necesidad de ajustar el contrato a las consecuencias de una planeación deficiente. En términos prácticos, la modalidad “llave en mano” exige que los estudios y la definición de puntos de implantación sean sólidos y verificables antes de avanzar en fabricación o instalación; cuando esto no ocurre, la simultaneidad deja de ser un mecanismo eficiente y pasa a convertirse en un traslado del riesgo técnico al erario, lo cual contradice los principios de planeación y eficiencia contractual.

Adicionalmente, el hecho de que la fabricación de los 88 embarcaderos esté finalizada, pero solo 5 hayan sido instalados y entregados, con un rezago del 94 % en transporte e instalación, confirma que la ejecución avanzó sin que existieran condiciones habilitantes para la fase constructiva. Este escenario no puede atribuirse exclusivamente a demoras en autoridades ambientales o portuarias. En consecuencia, la reducción de metas y reprogramación de hitos no constituyen medidas preventivas, sino correctivas frente a una falla estructural de origen.

Desde esta perspectiva, el riesgo identificado por la CGR no es abstracto: los recursos ejecutados en fabricación y traslado de estructura sin garantía de instalación representan un uso ineficiente del presupuesto público, cuyo resultado final depende de condiciones y trámites todavía inciertos. Por lo tanto, la observación mantiene validez y sustento técnico, en tanto se verifica la reiteración de debilidades de planeación señaladas en vigencias anteriores, sin evidencia de acciones correctivas efectivas que mitiguen el riesgo fiscal advertido.

10. Sobre las demoras en permisos ambientales durante la Fase 2

“De conformidad con lo establecido en el numeral 3.12.1 “Informes” del contrato de interventoría, la supervisión cumplió con la revisión, aprobación y seguimiento de los informes elaborados por la interventoría, conforme a los lineamientos técnicos, administrativos, financieros, ambientales, sociales y legales definidos en dicho numeral.

Durante el período comprendido entre agosto de 2024 y enero de 2025, se recibieron 48 informes por parte del contratista interventor, los cuales fueron objeto de revisión por parte de la supervisión, aplicando los criterios de evaluación establecidos en el contrato, la totalidad de los informes correspondientes a dicho período fueron revisados, aprobados y firmados, en cumplimiento del procedimiento contractual previsto.

Por lo anterior, se evidencia que la supervisión dio cumplimiento integral a las funciones de revisión, control y aprobación de informes, conforme a lo dispuesto en el numeral 3.12.1 del contrato FNTC-646-2023.”

Análisis de la Respuesta:

La respuesta de FONTUR señala que las demoras en la expedición de permisos ambientales, al pasar de un estimado de 40 días hábiles a plazos de hasta 181 días, obedecen a factores externos relacionados con la autonomía administrativa de las autoridades ambientales y portuarias, y no a fallas de planeación o gestión. Sin embargo, del análisis efectuado se evidencia que las demoras no pueden ser atribuidas únicamente a terceros.

Si bien los trámites ambientales dependen de autoridades competentes, la duración de los procesos está directamente vinculada con la calidad, completitud y pertinencia de los insumos técnicos radicados. Cuando los estudios, diagnósticos, planos o justificaciones ambientales no están completamente definidos al momento de solicitar el permiso, las autoridades requieren subsanaciones, ajustes, aclaraciones y complementaciones, lo que prolonga el trámite.

En este proyecto, la ausencia de estudios definitivos de implantación por sitio, sumada a la radicación tardía de estudios ambientales y de ocupación de cauce, propició demoras estructurales en la Fase 2, contrarias al orden lógico previsto en el contrato:

- Los permisos fueron tramitados durante o después de la fabricación, y no antes de iniciar actividades de la Fase 3.
- Se presentaron requerimientos repetidos por parte de las autoridades ambientales, evidenciando vacíos en la información inicial.
- La matriz de riesgos identificaba los tiempos de permisos como un riesgo, pero no se implementaron medidas de mitigación suficientes antes de iniciar fases posteriores.

En consecuencia, aunque la complejidad institucional es un factor real, el retraso en permisos no puede entenderse como un evento exclusivamente externo, sino como la consecuencia directa de una deficiencia en la planeación por cuanto no se identificaron situaciones tales como:

- la viabilidad técnica del sitio,
- la compatibilidad ambiental y territorial,
- y los soportes necesarios para la aprobación expedita de permisos.

Por lo anterior, la situación detectada no se desvirtúa al demostrarse que las demoras en permisos materializan un riesgo cuya mitigación dependía de la correcta estructuración previa del proyecto, y no únicamente de terceros.

10. Sobre la materialización de los riesgos en la obtención de permisos durante la Fase 2

“En primer lugar, la aseveración es confusa en la medida en que compara días hábiles con días calendario.

Ahora bien, las posibles demoras registradas en la obtención de los permisos ambientales durante la Fase 2, no son atribuibles a deficiencias de planeación o gestión por parte de FONTUR, COTECMAR o la Interventoría, sino a factores externos derivados de la autonomía administrativa y los procedimientos internos de las autoridades competentes CAR, Cormagdalena, INVIAS y entidades territoriales.

En este sentido, los tiempos superiores a los proyectados, reflejan la complejidad institucional del proyecto y no una falla de ejecución; estos riesgos, previamente identificados en la Matriz de Riesgos del proyecto, evidencian que los plazos en la expedición de permisos ambientales eran eventualidades previstas y gestionadas desde la planeación, y su materialización durante la Fase 2 responde a determinantes externos como la autonomía y los tiempos administrativos de las autoridades competentes, sin que ello implique deficiencias en la planeación o ejecución por parte de FONTUR, COTECMAR o la Interventoría; desplegándose, tal como se previó las actividades necesarias para mitigar tal riesgo, sin que ninguno de ellos haya generado en la práctica, una afectación irremediable del proyecto.

En esa medida, entre otras, se acudió al ente de control quien advirtió las dificultades derivadas de terceros, acompañando de manera efectiva el proyecto, con lo que esperamos se puedan superar algunas situaciones de coordinación interinstitucional no atribuibles a los ejecutores del proyecto.”

Análisis de la Repuesta

La respuesta de FONTUR atribuye las demoras en la obtención de permisos ambientales y de ocupación de cauce a factores externos, señalando que los tiempos prolongados obedecen a la autonomía administrativa de las autoridades competentes y no a fallas de planeación o gestión del proyecto. Sin embargo, el análisis realizado evidencia que estas demoras no pueden entenderse como eventos exclusivamente ajenos al control de los ejecutores, sino como consecuencia directa de la insuficiencia de estudios previos y diagnósticos específicos por sitio al momento de iniciar las fases de fabricación y transporte.

Si bien es cierto que la gestión de permisos depende de las corporaciones autónomas regionales, la duración y complejidad de dichos trámites está condicionada por la calidad, completitud y coherencia de los insumos técnicos radicados. En este proyecto, varios trámites presentaron requerimientos de aclaración, complementación o ajustes, lo cual evidencia que la información presentada inicialmente no estaba suficientemente consolidada en materia de:

- especificación de las condiciones hidrológicas y geomorfológicas locales,
- definición técnica del punto exacto de instalación,
- justificación ambiental y territorial del emplazamiento,
- y compatibilidad normativa con determinantes de ordenamiento y uso del suelo.

Al respecto es de anotar que, dadas las características propias del Proyecto de Embarcaderos Fluviales, FONTUR no puede pretender que sea un argumento válido

para la CGR, indicar que no se tuvieron en cuenta los tiempos de solicitud de permisos y estas situaciones fueron ajenas a la estructuración del Proyecto, ni puede indicarse que se desconocían los requerimientos de las diferentes corporaciones autónomas

Por tanto, aunque la intervención de múltiples autoridades efectivamente introduce complejidad institucional, el retraso en permisos materializa un riesgo cuya mitigación dependía principalmente de una estructuración previa completa del proyecto, y no únicamente de actuaciones de terceros.

En este sentido, los argumentos de FONTUR no desvirtúan la situación detectada, al evidenciarse que la fase de planeación no aseguró las condiciones técnicas necesarias para el avance ordenado y eficiente del proyecto, lo que repercutió directamente en la ejecución contractual y en el cumplimiento de los hitos establecidos.

11. Sobre el estado de los permisos y convenios interadministrativos

“En atención a la observación de la Contraloría, se precisa que la afirmación según la cual solo diez (10) sitios cuentan con permisos de ocupación de cauce y ninguno con autorización de construcción de obras en riberas no corresponde a la situación actual del proyecto.

De acuerdo con la información técnica consolidada y los reportes de la interventoría, a la fecha se han radicado sesenta y tres (63) solicitudes de permisos ante las autoridades ambientales competentes, contando con dieciséis (16) permisos de ocupación de cauce otorgados y cinco (5) permisos no portuarios; conforme a los procedimientos definidos por Cormagdalena e INVIAS, entidades competentes en materia fluvial y de infraestructura portuaria.

Asimismo, en el marco del Convenio Marco de Cooperación No. FNTC-560-2023, se han suscrito sesenta y ocho (68) cartas de adhesión con los entes territoriales beneficiarios, lo que permite formalizar su vinculación y habilitar la gestión de permisos y autorizaciones requeridas para la instalación de los embarcaderos. Estas cartas fueron suscritas con base en la aprobación de la interventoría, que emitió concepto favorable para la gestión de convenios y trámites de permiso para instalación, de conformidad con el procedimiento contractual y técnico vigente.

En consecuencia, la información presentada por la Contraloría no refleja el estado actualizado del proyecto ni las acciones desarrolladas por la interventoría y la supervisión, quienes han garantizado la trazabilidad y avance de la gestión ambiental y administrativa conforme al marco legal y contractual aplicable.

En cuanto a los requerimientos no contemplados inicialmente y supuesta omisión en la gestión de consultas previas, se aclara que la necesidad de licencias o permisos específicos no era susceptible de preverse o incluirse desde la fase inicial, por cuanto su exigencia depende del análisis técnico y ambiental realizado por las autoridades competentes y los actores territoriales involucrados, quienes determinan la aplicabilidad de dichos instrumentos conforme a las condiciones particulares de cada sitio.

En este sentido, los casos de la licencia ambiental en Ayapel (Córdoba) y el permiso patrimonial en Mompox (Bolívar) son resultado de requerimientos puntuales formulados por las autoridades correspondientes.

De igual forma, es impreciso afirmar la omisión en materia de consultas previas; por el contrario, este proceso fue identificado, verificado y gestionado conforme a las directrices de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP), en los municipios de El Venado y El Remanso (Puerto Inírida, Guainía) y Coyaima (Tolima). La DANCP determinó la procedencia de consulta previa por presencia de comunidades étnicas, iniciándose el proceso formal de coordinación y preparación el 30 de septiembre de 2025, garantizando el respeto a los derechos de las comunidades y el cumplimiento de la normativa aplicable.

Finalmente, respecto a la instalación realizada en Puerto Wilches (Santander), esta se efectuó en el marco de una situación de emergencia pública, bajo acompañamiento técnico y control de la interventoría, lo cual no configura una irregularidad, sino una actuación legítima orientada a garantizar la continuidad operativa y la mitigación de riesgos, en estricto cumplimiento del principio de eficiencia y legalidad administrativa. En consecuencia, las situaciones señaladas por la Contraloría no evidencian fragilidad jurídica o técnica, sino el desarrollo normal de un proceso de gestión institucional y ambiental complejo, atendido con rigor técnico, respaldo documental y en plena observancia del marco normativo vigente.

Al respecto se requiere señalar que, no existe relación de causalidad entre los hechos descritos o las supuestas demoras indicadas con la existencia de un detrimento patrimonial que pueda generar responsabilidad fiscal en los términos y alcances definidos en el Informe de Auditoría: COH_7789_2025-2-AU-CU - Planeación y Gestión contractual del Proyecto de Embarcaderos.

En criterio del P.A. FONTUR, no existe la materialización de un riesgo de detrimento patrimonial, previamente identificado. Inicialmente se cuestionó que, antes del diseño del proyecto no se tuvieran todas las licencias y permisos, sin embargo, reiteramos que ello no se ajusta a la realidad de este tipo de proyectos “llave en mano”.

Vale la pena resaltar que la estructuración del Proyecto FNTF-196-2023, no requería la realización y obtención de permisos previos a la celebración de los convenios, ni los plazos en la obtención de estos son imputables a los estructuradores del proyecto, como tampoco genera un impacto patrimonial negativo en la ejecución del proyecto.

En primera medida, es importante resaltar que estos proyectos no requerían licenciamiento urbanístico, pues la construcción de embarcaderos fluviales está expresamente excluida de las actividades que requieren este tipo de licenciamiento, de conformidad con el artículo 2.2.6.1.1.11 del DUR 1077 de 2015, que, al respecto establece:

Artículo 2.2.6.1.1.11 Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para: (...)

1.2 La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia. Tampoco requerirá licencia el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos.

Ahora bien, en el análisis sí se contempló la necesidad de obtención de otro tipo de permisos, en particular el definido en la Ley 1242 de 2008. Así mismo, se identificó que, una vez celebrados los convenios se requería la obtención de los permisos y requisitos necesarios para operar este tipo de embarcaderos fluviales se encuentran definidos en la RESOLUCIÓN 20223040044335 de 1 de agosto de 2022, “Por la cual se reglamenta el trámite para la autorización de construcción de obras en las riberas de los ríos o dentro de su cauce y en las demás vías fluviales y se dictan otras disposiciones”; (Ver anexo Res 20223040044335) en particular, en dicha Resolución se debe garantizar que la obra no afecte la navegación, pero además, se exige la presentación de un conjunto de documentos y requisitos para garantizar que no existen riesgos para las personas o para la navegabilidad.

En la etapa general de estructuración del Proyecto FNTP-196-2023 no correspondería definir las referidas condiciones de cada uno de los POT, PBOT o EOT de los potenciales municipios que recibirían estos proyectos, toda vez que esa información: i) solo sería relevante al momento de celebrar los convenios concretos para cada los municipios interesados y verificar si cumplen las condiciones o reubicarlos; y, ii) en materia de embarcaderos no se analiza la adecuación de las obras al POT, al PBOT o al EOT por parte de las autoridades competentes del sector transporte, sino las relacionadas con asuntos ambientales, navegabilidad y protección de los bienes de uso público fluviales. Sin perjuicio de lo cual, es una exigencia en todos los proyectos que las entidades territoriales, al momento de realizar los convenios y durante su ejecución, se comprometen a cumplir los usos del suelo definidos en sus instrumentos de planeación y a obtener los permisos y licencias que fueran necesarios para la ejecución del proyecto.

Esa determinación partió de una sencilla pero suficiente razón: no se pueden obtener permisos, licencias o habilitaciones previas, sin que exista un proyecto concreto que se pueda presentar a las autoridades como Cormagdalena o Invias. Los permisos o licencias no se pueden solicitar en abstracto, pues se requiere la existencia de una infraestructura en concreto sobre la cual realizar la solicitud, conforme lo establece la propia Resolución que rige la materia:

ART. 6º—Solicitud y trámite. Todas las solicitudes de autorización de construcción de obras en las vías fluviales deberán contener la siguiente documentación:

1. *Solicitud debidamente firmada por el interesado, su representante legal o apoderado, donde se describan la obra y las vías de acceso, su localización detallada, la finalidad y justificación de la misma, indicando el uso asociado de conformidad con la clasificación de usos establecida en el artículo 7º de la presente resolución.*

2. *Copia del documento de identificación del peticionario; en el evento en que se trate de una persona jurídica la entidad competente verificará a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES) el certificado de existencia y representación legal, y en caso de no estar obligada a registrarse en la cámara de comercio, el peticionario deberá allegar el documento idóneo para la acreditación de su existencia y representación o mediante el cual se reconozca su personería jurídica, con fecha de expedición no mayor a noventa (90) días calendario a la fecha de radicación de la solicitud.*

3. *Informe técnico del diseño de la obra elaborado y firmado por un profesional con experiencia en hidráulica fluvial, debidamente matriculado, en el cual se establezca que el proyecto no ocasiona cambios negativos sobre la dinámica fluvial; en caso contrario, se debe presentar el diseño e incorporar al proyecto las obras complementarias o de mitigación que garanticen la no afectación de las condiciones dinámicas del río. Este informe deberá estar acompañado de los planos del proyecto en medio físico, impresos a una escala legible, y en medio digital con extensión DWG que contenga la siguiente información:*

a) *Planos presentados a una escala legible donde se identifique la localización geográfica de las obras a partir de puntos geodésicos o topográficos del Sistema MAGNA-SIRGAS, los cuales se encuentran materializados a través del territorio nacional, utilizando para tal fin las coordenadas suministradas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.*

b) *Las cotas del proyecto referenciadas a cotas de Benchmark BM(s) del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*

c) *Planos de corte a la altura del proyecto con indicación de cotas de nivel de agua correspondiente a la fecha del levantamiento batimétrico.*

d) *Información sobre el punto fijo de control o BM al cual se amarró el levantamiento altimétrico - proyecto - (Coordenadas Sistema MAGNA SIRGAS).*

e) *Identificación de los predios objeto de la solicitud, certificado de tradición y libertad con vigencia de 30 días hábiles y registros 1 y 2 de información catastral, en caso de que aplique.*

4. *Registro fotográfico del sitio de la obra.*

5. *Cronograma que contenga el tiempo de ejecución de la obra y de su operación, señalando la unidad de medida de tiempo e indicando de forma detallada las actividades por realizar. (...)*

Ninguno de esos permisos o autorizaciones puede realizarse previamente al diseño concreto de cada uno de los embarcaderos, pues el ordenamiento jurídico no permite solicitarlas de esa manera. En consecuencia, las normas aplicables proscriben la posibilidad de solicitar permisos o licencias requeridas sin la existencia de un proyecto

concreto y específico. Esos proyectos, para cada uno de los municipios no podría surgir sino después de celebrado el convenio y no previamente.

Por otra parte, en el Informe de Auditoría se da a entender que, antes de la celebración de los convenios, los municipios debían realizar obras de adecuación que podrían generar mayor rapidez en la obtención de los permisos.

Consideramos respetuosamente que esa afirmación desconoce la propia doctrina de la Contraloría General de la República, que impide la realización de inversiones previo a la existencia de un proyecto de inversión específico y debidamente perfeccionado.

En consecuencia, la adecuada gestión de los recursos públicos requería que, primero, se celebraran los convenios individuales con cada uno de los municipios para: (i) la obtención de permisos y licencias de distinta naturaleza y (ii) la realización de las obras de adecuación, pues estas dependen de la obtención de aquellas.

Por otra parte, la segunda premisa de la que parte la afirmación contenida en el Informe de Auditoría llevaría a pensar que la sola demora en la obtención de permisos o licencias sería constitutiva de algún tipo de detrimento patrimonial.

Sin embargo, en el caso concreto, no se ha demostrado, identificado o acontecido consecuencia patrimonial alguna para el proyecto, toda vez que se están implantando infraestructuras nuevas, con una tecnología propia, que requiere el mayor cuidado en la obtención de los permisos. Así mismo, en la medida en que no se está inutilizando otra infraestructura, la afectación para la comunidad es mínima.

En el Informe de Auditoría no se evidenció, simplemente porque no ha ocurrido ningún tipo de bloqueo o imposibilidad para la obtención de los permisos; por el contrario, el trámite se viene surtiendo con relativa normalidad para el tipo de infraestructura, la especialidad del proyecto y el beneficio social que se pretende obtener. Se debe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no todos los términos en materia administrativa son perentorios, toda vez que dependerá de la complejidad de la actuación que se pretende desarrollar.

En todo caso, sería pertinente identificar cuál es el detrimento patrimonial concreto que se pretende imputar, pues, de cara a la ejecución del proyecto, este está ejecutándose y se han sorteado las dificultades que ofrece un proyecto complejo.

En la actualidad, no se puede afirmar que alguno de los embarcaderos no se podrá ejecutar, lo cual implica la inexistencia de un detrimento patrimonial por la integridad del proyecto y la necesidad de analizar cada uno de los embarcaderos para determinar las condiciones concretas de ejecución.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta de FONTUR se centra en demostrar que el número de permisos y cartas de adhesión es mayor al señalado inicialmente; sin embargo, ello no modifica el aspecto

sustancial de la observación: el avance en la gestión de permisos y convenios permanece rezagado frente al cronograma contractual y a la secuencia técnica necesaria para la instalación de los embarcaderos.

Si bien se registra la radicación de 63 solicitudes y la obtención de 16 permisos de ocupación de cauce, ello no sustituye la necesidad de contar con:

- la autorización de construcción en ribera,
- la homologación de ubicación definitiva del punto de instalación, y
- la certificación previa de compatibilidad ambiental y territorial para cada sitio.

Es decir, la fase de permisos sigue incompleta en los elementos que habilitan el inicio de obra, y por tanto no existe aún viabilidad operativa efectiva para la instalación de la mayoría de los embarcaderos.

De igual forma, la suscripción de 68 cartas de adhesión no equivale a la suscripción de convenios interadministrativos que transfieren obligaciones, definen responsabilidades y habilitan la gestión de permisos a nombre del ente territorial. La ausencia de convenios suscritos para la totalidad de los municipios, limitó y retrasó la radicación de permisos ante autoridades ambientales y fluviales.

En ese sentido, aunque FONTUR argumenta que las exigencias de permisos no podían definirse previamente, lo evidenciado en la ejecución demuestra lo contrario, y que se ha expuesto ampliamente a lo largo de este análisis.

Por tanto, la situación reportada no responde a un “proceso normal” de coordinación institucional, sino a la ausencia de una estructuración previa completa, lo que generó retrasos acumulados en la radicación oportuna de permisos, la suscripción de convenios habilitantes, la definición de puntos definitivos de instalación y la habilitación técnica para iniciar obra.

En consecuencia, la observación se mantiene, puesto que el estado actual de permisos y convenios no garantiza la viabilidad operativa del proyecto, ni demuestra la superación de los factores de rezago previamente identificados por la CGR en vigencias anteriores.

12. Sobre los requerimientos sobrevinientes y la gestión de consultas previas

“Con el propósito de contextualizar, aclarar y sustentar las situaciones advertidas en el desarrollo de la Fase 2 del proyecto en ejecución, haremos las siguientes precisiones:

Tal como se indica en el informe, los permisos ambientales requeridos para la ejecución de obras presentaron demoras sustanciales; esta situación obedeció a factores externos al control de la entidad ejecutora, entre ellos, la carga operativa de las autoridades ambientales, la necesidad de ajustes técnicos en los expedientes, y la exigencia de requisitos adicionales.

A la fecha, se han obtenido permisos de ocupación de cauce en 10 sitios, y se continúa gestionando las autorizaciones restantes, incluida la construcción en zonas de ribera.

Cabe señalar que la obtención de estos permisos depende de la concurrencia de múltiples actores institucionales, y no puede ser atribuida exclusivamente a la entidad contratante o al contratista.

El P.A. FONTUR, ha realizado gestiones continuas para promover la articulación institucional y el cumplimiento de compromisos por parte de los entes territoriales, conforme al principio de coordinación interadministrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Política.

Durante la ejecución del proyecto, se han presentado exigencias sobrevinientes, como la licencia ambiental en Ayapel (Córdoba) y el permiso patrimonial en Mompox (Bolívar), así como la necesidad de gestionar consultas previas en al menos 12 sitios con presencia de comunidades étnicas.

Estas condiciones no se previeron en el diagnóstico inicial, y su aparición ha generado ajustes técnicos y jurídicos que han sido abordados conforme al marco normativo vigente, incluyendo la Ley 21 de 1991, el Decreto 1076 de 2015 y el Decreto 1066 de 2015, sin embargo, en manera alguna implicarían la imposibilidad de desarrollar el proyecto, sino un reajuste administrativo y técnico para encaminar la solicitud al cumplimiento de esas normas especiales.

La instalación realizada en Puerto Wilches en julio de 2025 se efectuó en el contexto de una emergencia pública, en atención a requerimientos urgentes de la comunidad y bajo coordinación con autoridades locales. Si bien se reconoce que no se contaba con la totalidad de permisos formales, la actuación se enmarcó en el principio de necesidad y en la protección de derechos fundamentales, sin que ello implique una vulneración deliberada del orden jurídico.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta presentada sostiene que los requerimientos adicionales, como la licencia ambiental en Ayapel, el permiso patrimonial en Mompox y la necesidad de gestionar consultas previas en múltiples sitios con presencia de comunidades étnicas, son condiciones “sobrevenientes” no previsibles en la fase de estructuración. Sin embargo, el análisis realizado por la CGR evidencia que estas situaciones no corresponden a imprevistos excepcionales, sino a vacíos en el diagnóstico y caracterización territorial inicial, que debieron ser resueltos antes del inicio de la fabricación de los embarcaderos.

La identificación de áreas sujetas a licenciamiento ambiental, zonas patrimoniales con restricciones especiales, presencia de comunidades étnicas con derecho a consulta previa y, condiciones de navegabilidad y dinámica fluvial por sitio, no dependen de la ejecución, sino de una fase previa de levantamiento técnico y social que debía integrarse a los estudios para la definición de cada punto de implantación.

La ausencia o insuficiencia de esa caracterización previa fue lo que derivó en exigencias no contempladas y ajustes posteriores, lo cual afecta directamente la secuencia lógica del proceso de planeación.

En este sentido, los requerimientos que FONTUR señala como “no previstos” son precisamente los que la estructuración del proyecto debió anticipar, dado que: los municipios involucrados estaban identificados desde la formulación, las zonas fluviales cuentan con normativas conocidas y previsibles, las comunidades étnicas están registradas en bases de consulta pública, la protección patrimonial es verificable en el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

Esto implica que la aparición tardía de estas exigencias es consecuencia de una planeación incompleta, no de variables externas inevitables.

Adicionalmente, la instalación realizada en Puerto Wilches sin permisos, aun bajo declaración de emergencia, confirma la fragilidad jurídica y técnica del proceso, pues la emergencia no exonera el cumplimiento de autorizaciones ambientales, ni habilita la ejecución de obras sin soporte normativo. Este hecho material demuestra que el proyecto avanzó en ejecución sin contar con habilitación previa, lo cual reafirma la alteración del orden lógico de las fases contractuales.

Por tanto, se considera que, los requerimientos adicionales, las consultas previas en trámite y la instalación sin permisos son consecuencia directa de deficiencias de planeación inicial, no de factores externos inevitables.

13. Sobre el rezago financiero y la desviación programática (Semana 83)

“Al respecto es preciso aclarar que, la desviación reportada por la interventoría no obedece exclusivamente a la falta de definición de los 20 sitios con novedades técnicas o administrativas, sino a un conjunto de factores externos que han incidido en la programación del proyecto, asociados principalmente a la complejidad operativa y regulatoria del mismo.

En primer lugar, el rezago financiero del 21 % y la desviación temporal de 128 días, reflejan un desfase temporal derivado de los procesos de tramitación de permisos ambientales, portuarios y de ocupación de cauce, los cuales por su naturaleza dependen de la actuación de 25 autoridades ambientales y 80 entidades territoriales con autonomía administrativa, superando ampliamente los plazos inicialmente estimados en el cronograma contractual; estas circunstancias, ajenas a la gestión del contratista y de la interventoría, generaron un efecto en cadena sobre la radicación y aprobación de licencias, trámites y autorizaciones.

De igual forma, las 20 novedades identificadas corresponden a ajustes técnicos y administrativos de carácter puntual, clasificados en tres categorías: precisión técnica (5 casos), consulta previa (3 casos) y relocalización (12 casos). Dichas situaciones no representan inviabilidades definitivas ni fallas estructurales, sino acciones orientadas a garantizar la viabilidad técnica, ambiental y social de las intervenciones, en concordancia con las exigencias normativas, en todos los casos, se han adelantado gestiones interinstitucionales con el MinCIT, FONTUR, COTECMAR, la UIS y las entidades territoriales para definir alternativas de localización o ajustes de diseño técnicamente viables.

En consecuencia, el comportamiento financiero y cronológico del proyecto debe interpretarse dentro del marco de su alta complejidad operativa y administrativa, y no como un indicador de ineficiencia o incumplimiento.

Por lo anterior, el posible rezago parcial identificado constituye un efecto transitorio asociado a factores exógenos y a la aplicación responsable de medidas de ajuste y control, sin que se derive de ello una deficiencia técnica o administrativa en la gestión del proyecto.”

Análisis de la Respuesta

Si bien la respuesta sostiene de forma reiterada que, la desviación reportada (21 % de rezago financiero y 128 días de retraso) se explica por factores externos asociados a la complejidad institucional en la gestión de permisos y coordinación interadministrativa, el análisis realizado por la CGR muestra que dicho rezago no puede considerarse únicamente como un efecto exógeno, sino como una consecuencia directa de la indefinición y falta de viabilidad técnica previa de varios sitios de instalación.

El hecho de que, en la semana 83, persistieran 20 puntos sin definición técnica, territorial o administrativa, evidencia que el proyecto avanzó hacia etapas contractuales posteriores (fabricación y programación de instalación) sin haber completado previamente los estudios de implantación por sitio, ni contar con una confirmación definitiva de localización.

En otras palabras, el rezago no puede interpretarse como un retraso “normal” derivado del contexto operativo del sector fluvial, sino como un síntoma de la planeación progresiva no concluida antes de la ejecución, que obligó a reubicar puntos, ajustar diseños y rehacer procesos de gestión territorial durante la marcha.

La clasificación de las 20 novedades (precisión técnica, consulta previa y relocalización) confirmaría precisamente que la información necesaria para asegurar la viabilidad técnica, social y ambiental debía estar consolidada en la fase de estructuración, antes de iniciar la fabricación. El hecho de que tales condiciones emerjan en etapas avanzadas revela una alteración del orden lógico del proyecto.

Por tanto, el rezago financiero y la desviación temporal observados no pueden considerarse transitorios, ni atribuibles únicamente a terceras autoridades, sino que constituyen un efecto directo de debilidades estructurales en la planeación y definición previa de los sitios, las cuales impactaron la ruta crítica del proyecto y su capacidad de ejecución programada.

14. Sobre la fabricación anticipada, almacenamiento y riesgo de deterioro de las estructuras

“la acelerada fabricación de las 88 estructuras metálicas que conforman los embarcaderos y su prolongado almacenamiento genera riesgo para su integridad y funcionalidad”

Frente a este particular, precisamos que, COTECMAR ejecutó la fabricación de los embarcaderos conforme a una planeación técnica y operativa alineada con los compromisos establecidos en el Contrato FNTC-613-2023.

En cumplimiento de dicha planificación, fueron fabricados los 88 embarcaderos en las instalaciones industriales de COTECMAR, mediante un esquema de producción en serie, lo cual permitió optimizar recursos, garantizar la eficiencia de los procesos y mantener los costos de fabricación dentro de los valores previstos contractualmente.

Este enfoque industrial evitó incrementos en los costos que se habrían generado en caso de adoptar un modelo de fabricación individual o condicionado a la obtención progresiva de permisos, asegurando así el uso racional y eficiente de los recursos públicos asignados al proyecto.

“Algunos módulos presentan signos de oxidación y rayaduras en la pintura, producto del traslado o reubicaciones internas en la planta debido a la exposición de los embarcaderos a condiciones climáticas tales como: alta humedad, salinidad y radiación solar, se observó:

- 1. Condiciones ambientales que aceleran la oxidación:*
- 2. Daños por oxidación en la pintura:*
- 3. Daños por oxidación en el casco metálico*

De persistir la exposición prolongada de estos artefactos fluviales a las condiciones climáticas mencionadas, se verán afectadas las estructuras y aumenta el riesgo de mantenimiento y reparaciones previas a la instalación y uso definitivo”

En atención a la observación es preciso realizar algunas aclaraciones técnicas que permitan enmarcar adecuadamente las condiciones de almacenamiento para cada uno de los embarcaderos actualmente en las instalaciones de COTECMAR.

De acuerdo con la norma ISO 12944, existen diferentes tipos de ambientes corrosivos:

C1 - Muy bajo.

C2 - Bajo.

C3 - Medio.

C4 - Alto.

C5-I - Muy Alto (Industrial)

C5-M – Muy Alto (Marino)

El área de almacenamiento y operación corresponde a un ambiente tipo C5-M (muy alto), caracterizado por atmósferas marinas con elevada concentración de cloruros y alta

humedad relativa. En coherencia con esta clasificación, desde la especificación COTECMAR seleccionó y aplicó un sistema de recubrimiento epóxico de altos sólidos con acabado poliuretano, específicamente diseñado para ambientes de alta agresividad corrosiva, cumpliendo con las normas ISO 12944, SSPC y NACE.

El sistema de recubrimiento seleccionado proporciona una barrera protectora de alta densidad frente a la humedad, los iones cloruro y la radiación ultravioleta, manteniendo sus propiedades de adherencia, impermeabilidad y estabilidad química incluso bajo exposición prolongada. Las inspecciones técnicas y los registros de control de calidad demuestran que el recubrimiento conserva su integridad y funcionalidad, sin evidencia de pérdida de adherencia ni degradación de la película protectora.

En ese sentido, no es preciso afirmar que el recubrimiento de los embarcaderos presenta defectologías (sic) tales como ampollamiento, pérdida de adherencia, formación de burbujas o microporos, toda vez que estos fenómenos se originan por deficiencias durante el proceso de aplicación y no como consecuencia del almacenamiento o exposición ambiental.

Si bien es cierto que las condiciones ambientales del entorno pueden favorecer la oxidación superficial en zonas localizadas, este fenómeno se ha presentado únicamente en áreas puntuales asociadas a maniobras logísticas (izaje, transporte o estiba) y no como consecuencia de falla del sistema de pintura.

Estas manifestaciones son superficiales, no progresivas y de carácter controlado, y son atendidas de manera oportuna mediante las rutinas de mantenimiento preventivo y correctivo implementado por COTECMAR y verificado por la Interventoría.

Finalmente, conforme a los estándares internacionales ISO 12944, NACE y SSPC, un ambiente altamente corrosivo tipo C5, como el presente en la zona de almacenamiento de los embarcaderos, puede generar una pérdida de masa del acero al carbón entre 650 y 1.500 g/m² por año, equivalente a una reducción aproximada de 0,2 mm de espesor anual en condiciones de exposición directa, razón por la cual el comportamiento y desgaste propio de los materiales está plenamente contemplado en el diseño de los elementos, por cuanto no procede la afirmación”

Análisis de la Respuesta:

La respuesta señala que la fabricación en serie de los 88 embarcaderos se realizó con el fin de optimizar tiempos y costos, bajo un esquema industrial compatible con la modalidad “llave en mano”. Sin embargo, este argumento no desvirtúa la observación, pues el riesgo identificado no está relacionado con la técnica de fabricación, sino con la fabricación anticipada sin sincronización con la disponibilidad de permisos ni con la programación de instalación, lo cual generó almacenamiento prolongado en condiciones de alta agresividad ambiental.

Si bien el sistema de recubrimiento aplicado cumple con estándares para ambientes tipo C5-M y su desempeño se encuentra técnicamente respaldado, el propio contratista reconoce la presencia de oxidación superficial, abrasión de pintura y deterioro localizado

asociado a movimientos internos y exposición. Aun cuando este deterioro pueda ser atendido mediante rutinas de mantenimiento, su necesidad es consecuencia directa de la falta de alineación entre fabricación e instalación, y no habría surgido si las estructuras hubieran sido producidas conforme a un cronograma secuencial vinculado al avance real de permisos, autorizaciones y viabilidad por sitio.

En este sentido, el riesgo no se origina en el diseño del sistema anticorrosivo, sino en la planeación contractual que permitió fabricar la totalidad de las unidades sin contar con certeza sobre la localización definitiva de cada embarcadero, la viabilidad ambiental y territorial de los puntos seleccionados, la obtención de permisos de ocupación y construcción y los tiempos reales de instalación. Esta decisión condujo a un almacenamiento prolongado en un ambiente marino altamente corrosivo, incrementando la probabilidad de deterioro prematuro de los recubrimientos, la necesidad de reparaciones antes de la instalación, el aumento de costos de mantenimiento correctivo y la eventual reducción de la vida útil efectiva del activo.

Por tanto, el riesgo identificado por la CGR subsiste, en la medida en que la fabricación anticipada no obedeció a una estrategia técnica de eficiencia sino a una planeación insuficiente por sitio; el almacenamiento prolongado no estaba previsto en el diseño operacional del proyecto; y la necesidad de mantenimiento recurrente constituye un costo adicional atribuible a decisiones de programación, más que a condiciones inherentes al ciclo de vida normal de los artefactos fluviales.

En consecuencia, los argumentos presentados no desvirtúan la observación. Por el contrario, confirman que la alteración del orden lógico de ejecución, fabricar sin asegurar previamente la viabilidad técnica, ambiental, territorial y regulatoria de cada punto de instalación, incrementó el riesgo de deterioro y mayores costos de mantenimiento, afectando la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

15. Sobre la suscripción del Otrosí No. 1 y la modificación de los hitos contractuales

“Es importante aclarar que la interventoría desarrollada por la Universidad Industrial de Santander, está totalmente comprometida con el desarrollo del contrato y para esto ha dispuesto a un equipo profesional de la más alta calidad, siempre se ha basado para sus actuaciones en los documentos legales que normatizan el tema contractual en Colombia y específicamente en los manuales de FONTUR y claramente en lo establecido en las obligaciones del negocio jurídico; por lo tanto, no se acepta la aseveración realizada acerca de una posible flexibilización de los criterios técnicos frente a la ejecución del contrato y prueba de ello es que todo el seguimiento ha sido documentado por medio de informes semanales, quincenales y mensuales que pueden ser consultados en el espacio virtual definido para mantener la documentación al día y disponible para todos.(Ver anexo Informes de Interventoría -Embarcaderos)

Además de lo anterior, la Universidad se tomó la tarea de desarrollar un sistema de información geográfica que funciona en línea y permite que todas las partes involucradas en el proceso, incluidas las entidades de control, puedan hacer un seguimiento en tiempo

real del avance del proyecto, esto resalta el compromiso con la transparencia y la eficiencia en la labor que se realiza. Ahora bien, respecto a la suscripción del Otrosí No. 1 al Contrato FNTC-613- 2023, la Interventoría UIS aclara que su concepto favorable se sustentó en un análisis técnico y jurídico documentado, desarrollado mediante los oficios IEFC- 281-2025 del 4 de junio y IEFC-283-2025 del 6 de junio de 2025, los cuales reposan en los archivos contractuales de FONTUR. Dichos documentos recogen la trazabilidad de la gestión previa a la modificación, en la cual la interventoría actuó como garante del cumplimiento de los principios de planeación, legalidad y transparencia, verificando que la solicitud de COTECMAR respondiera a condiciones sobrevinientes y ajenas a las partes, principalmente relacionadas con los tiempos de expedición de permisos ambientales y portuarios por parte de autoridades con autonomía administrativa.

El análisis técnico presentado en el oficio IEFC-283-2025 evidenció que la solicitud de ampliación del plazo y la reprogramación de los hitos de pago eran necesarias para ajustar el cronograma a la realidad operativa del proyecto. Se demostró que la fase de fabricación había alcanzado un avance del 100 %, mientras que la gestión de permisos, por causas externas, presentaba demoras superiores a las previstas. Esta situación hacía inviable mantener la estructura original de los hitos sin comprometer la estabilidad financiera y la trazabilidad del contrato. Con la reconfiguración de los hitos, no se representó una flexibilización técnica sino una adecuación proporcional y controlada, manteniendo la correlación entre avance físico, cumplimiento contractual y flujo financiero.

En el mismo análisis se concluyó que el ajuste del hito 4 que pasó de 12 a 5 embarcaderos instalados, obedeció a criterios de equilibrio contractual y proporcionalidad, toda vez que los demás componentes de la meta (fabricación total y radicación de permisos) ya se encontraban cumplidos o en curso verificable. La interventoría sostuvo que el pago asociado a dicho hito debía sustentarse en actividades ejecutadas y aprobadas conforme a los informes técnicos y financieros, garantizando que no existiera pago alguno sin respaldo físico ni documental. Esta interpretación es plenamente coherente con los principios establecidos en la Ley 80 de 1993, artículos 16 y 50, y con el Manual de Contratación del PA FONTUR (noviembre 2023), que permiten ajustes contractuales justificados ante circunstancias sobrevinientes y debidamente documentadas.

Adicionalmente, los oficios citados incluyeron un análisis de riesgos que identificó las posibles afectaciones derivadas del nuevo cronograma y propuso medidas concretas de mitigación, como el seguimiento quincenal conjunto entre COTECMAR y la interventoría, la verificación periódica de las condiciones de almacenamiento de los embarcaderos fabricados y el control estricto de calidad previo a la instalación.

En consecuencia, la recomendación de la interventoría para la aprobación del Otrosí No. 1 fue el resultado de un proceso técnico, jurídico y administrativo riguroso, orientado a garantizar la correcta ejecución del contrato, la protección de los recursos públicos y la continuidad del proyecto bajo criterios de responsabilidad y eficiencia institucional.

La ejecución del Contrato de la referencia se ha visto afectada por los plazos diversos entre autoridades en la obtención de los permisos y autorizaciones de índole normativa requeridos como presupuesto indispensable para el inicio de determinadas fases contractuales. Esta situación ha generado un impacto directo y material sobre la cláusula relativa a la forma de pago, específicamente en lo concerniente a los Hitos 4 al 7.

Los hitos contractuales mencionados, se encuentran intrínsecamente ligados a entregables correspondientes a etapas de instalación, puesta en funcionamiento y capacitación, cuya viabilidad y ejecución material dependen de la previa y efectiva culminación de la fase normativa.

De conformidad con la estructura de pagos convenida, los desembolsos se supeditan a la verificación y cumplimiento cabal de los hitos definidos. En este orden de ideas, y dado que los Hitos 4 al 7 corresponden a fases subsiguientes a la normativa, la imposibilidad de ejecutar esta última dentro de los plazos originalmente previstos, ha conllevado la paralización de la secuencia lógica de ejecución, impidiendo el alcance de los hitos referidos dentro del cronograma contractual inicial.

Si bien se ha verificado el cumplimiento parcial de los hitos precedentes, el retraso en la obtención de las autorizaciones preceptivas ha provocado una interrupción en la cadencia de ejecución de los entregables subsiguientes, lo que deviene en un desfase que menoscaba tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales como el flujo de caja del Contratista, sin que tal circunstancia le sea jurídicamente imputable.

No obstante, se reitera que se mantiene incólume el porcentaje de pago asignado a cada hito, en estricta observancia del principio de equilibrio económico del contrato. En consecuencia, la presente solicitud no versa sobre una modificación del valor total del contrato ni de la estructura porcentual de pagos pactada.

El requerimiento se circunscribe exclusivamente a la reconfiguración del marco temporal para el cumplimiento de los Hitos 4 al 7 de la cláusula de forma de pago, con el objeto de adaptarlos a la nueva realidad de la ejecución, permitiendo su cumplimiento efectivo y la correlativa liberación de los pagos.

Esta medida se impone como necesaria para:

- 1. Evitar la configuración de situaciones de incumplimiento contractual por causas de fuerza mayor o ajenas a la esfera de control del Contratista.*
- 2. Prevenir la pérdida de oportunidad y garantizar la entrega oportuna de los bienes y servicios estipulados.*

El presente planteamiento cuenta con la expresa anuencia y aprobación del Interventor del Contrato, tal como consta en el Oficio IEFC-299-2025 de fecha 26 de junio de 2025. En dicho documento, se evaluaron las causales de retraso, no imputables al Contratista, y se autorizó tanto la prórroga del plazo contractual por un término de once (11) meses como la consecuente modificación de los Hitos 4 al 7 en la cláusula de forma de pago.”

Análisis de la Respuesta:

La justificación presentada por FONTUR y la Interventoría para la suscripción del Otrosí No. 1 se sustenta en la necesidad de ajustar el cronograma y la estructura de pagos frente a retrasos en la obtención de permisos ambientales, portuarios y territoriales. No obstante, este argumento no desvirtúa la observación, porque dicho ajuste no resolvió las causas estructurales del rezago ni corrigió la alteración del orden lógico en la ejecución del proyecto, sino que formalizó y trasladó sus efectos al cronograma contractual.

Si bien la interventoría afirma que su concepto favorable al Otrosí estuvo sustentado en análisis técnico y jurídico, lo cierto es que la modificación contractual se produjo en un momento en el que el rezago era ampliamente conocido, y en lugar de exigir la revisión de la estrategia de ejecución o la corrección de las deficiencias asociadas a la planeación por sitio, se optó por reducir metas y extender el plazo. Esta decisión implicó validar un esquema de ejecución que ya había demostrado ser insuficiente e ineficiente para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales.

El ajuste del Hito 4, que pasó de exigir la instalación de 12 a únicamente 5 embarcaderos, no respondió a una mejora técnica ni a una optimización operacional, sino a la imposibilidad material de cumplir la meta inicial debido a retrasos en permisos, definiciones territoriales, consultas previas y requisitos ambientales que debieron estar resueltos antes de iniciar la fabricación.

De igual manera, la modificación contractual no estuvo acompañada de medidas estructurales para corregir la falta de viabilidad técnica previa por sitio, ni de exigencias de cierre técnico que condicionaran el avance en fabricación e instalación. Tampoco se abordó la causa raíz del rezago: haber iniciado la producción de la totalidad de los embarcaderos sin contar con permisos aprobados, sin localización definida y sin validación ambiental y territorial en terreno.

Como resultado, el Otrosí no corrige las falencias de planificación que originaron el retraso, sino que formaliza sus efectos. Antes de la modificación, la meta de instalación contemplaba 12 embarcaderos y un cronograma ajustado a la secuencia técnica; después de la modificación, la meta se redujo a 5 embarcaderos y el plazo se amplió en 11 meses sin que ello implicara una garantía efectiva de mejora.

Mientras que la ejecución inicial requería sincronización técnica por sitio, la modificación permitió continuar sin un cierre técnico previo y mantuvo un desfase estructural entre el avance físico, el normativo y el financiero. De esta manera, el control técnico se debilitó al permitir que la ejecución continuara pese a la ausencia de condiciones mínimas de viabilidad.

En consecuencia, el Otrosí formaliza el retraso acumulado sin corregir las causas que lo originaron. La modificación contractual no elimina el riesgo identificado por la CGR, sino que consolida un desfase entre el avance financiero y el avance físico real, mantiene la posibilidad de incurrir en costos adicionales derivados de reparaciones, adecuaciones y

traslados de embarcaderos fabricados anticipadamente, y traslada hacia etapas futuras la solución de problemas que debieron resolverse antes de iniciar la producción.

En este sentido, la decisión de ajustar hitos y ampliar el plazo constituye una respuesta operativa frente a las consecuencias del diseño contractual inicial, pero no corresponde a una acción correctiva orientada a garantizar la adecuada planificación, la secuencialidad técnica y la eficiencia del proyecto.

16. Sobre la reducción de las exigencias para el mismo porcentaje de pago (Hito 4) (pag 43- 44)

“Como consecuencia directa de las demoras en la obtención de permisos y autorizaciones requeridas para la ejecución del Contrato No. FNTC-613-2023, se ha producido una afectación sustancial en la cláusula contractual relativa a la forma de pago, particularmente en lo concerniente a los Hitos 4 al 7. Dichos hitos están vinculados a entregables específicos relacionados con actividades de instalación, puesta en funcionamiento y capacitación, cuya ejecución depende del cumplimiento previo de la fase normativa.

De conformidad con la estructura pactada en el contrato, los pagos se efectúan con base en la verificación del cumplimiento de hitos previamente definidos. En este sentido, los Hitos 4 al 7 corresponden a etapas posteriores a la fase normativa, por lo que, ante la imposibilidad de ejecutar dicha fase en los tiempos originalmente previstos, no ha sido factible alcanzar los hitos mencionados dentro del cronograma contractual inicial.

Aunque se ha logrado el cumplimiento parcial de los hitos anteriores, el retraso en la obtención de las autorizaciones ha generado una interrupción en la secuencia lógica de ejecución de los entregables subsiguientes, lo cual ha derivado en un desfase que impacta negativamente tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales como el flujo de caja del contratista.

Esta medida tiene como finalidad evitar la configuración de incumplimientos contractuales no atribuibles al contratista, así como prevenir la pérdida de oportunidad en la entrega de los bienes y servicios conforme a lo estipulado en el contrato.

Lo expuesto cuenta con la aprobación expresa del Interventor del Contrato, según consta en el oficio IEFC-299-2025 de fecha 26 de junio de 2025, en el cual se evalúan las causas que originaron los retrasos y se autoriza la prórroga del plazo contractual por un término de once (11) meses, así como la modificación de los Hitos 4 al 7 en la cláusula de forma de pago.”

Análisis de la Respuesta:

Si bien FONTUR y la Interventoría argumentan que la modificación contractual tuvo como finalidad ajustar el cronograma a las demoras en la obtención de permisos, lo cierto es que la reconfiguración del Hito 4 redujo en un 58% la exigencia técnica y operativa originalmente prevista, manteniendo el mismo porcentaje de pago (10% del valor total del

contrato). Este ajuste no se orientó a garantizar el equilibrio entre avance físico y desembolsos, sino a evitar el incumplimiento contractual derivado de retrasos ya materializados en la fase 2.

Antes del Otrosí, la exigencia técnica implicaba la instalación de 12 embarcaderos para acceder al 10 % del valor contractual, lo que mantenía una relación proporcional entre pago y avance físico. Luego de la modificación, se mantuvo el mismo porcentaje de pago, pero la meta se redujo a 5 embarcaderos, lo que generó un desajuste entre el desembolso financiero y el avance real del proyecto. Esto implicó una disminución de la carga técnica exigida, una relación desproporcionada entre pago y ejecución material, y la ausencia de garantías de cierre técnico previo por sitio, debilitando los controles sobre calidad, legalidad y sincronización normativa.

En términos contractuales, la modificación no puede entenderse únicamente como una medida para “evitar incumplimientos no atribuibles al contratista”, como sostiene FONTUR, pues en los hechos alteró el estándar de verificación del avance real del proyecto. Al permitir que el desembolso se realizara con un avance físico sensiblemente menor al previsto en el diseño contractual original, el Otrosí redujo la capacidad de la interventoría y de la entidad contratante para asegurar que los pagos correspondieran a actividades materialmente ejecutadas y validadas.

De esta manera, aunque el Otrosí No. 1 fue presentado como un ajuste operativo necesario, su efecto real fue consolidar una ejecución financiera adelantada frente al avance físico y normativo del proyecto, profundizando —en lugar de corregir— las deficiencias de secuenciación, planeación y verificación técnica identificadas por la CGR.

En conclusión, la respuesta de FONTUR no desvirtúa la situación detectada por la CGR, ni las incidencias comunicadas.

COTECMAR - Contratista

En consideración a que la respuesta de COTECMAR, con radicado nro. 2025ER0250093 del 24 de octubre de 2025, destaca diferentes elementos contenidos en la observación comunicada por la CGR, es de anotar que estos en su mayoría coinciden con lo expresado en la respuesta de FONTUR, previamente analizados.

A continuación, se presentan los aspectos señalados por COTECMAR y el análisis correspondiente, con el fin de establecer la conclusión respecto de la observación formulada por la CGR.

Sobre la estructuración del proyecto

“COTECMAR no participó en la fase de estructuración ni formulación del proyecto, ni en la radicación de la iniciativa.”

“La vinculación de la Corporación se dio posteriormente, mediante la suscripción del Convenio de Cooperación FNTC-500-2023 y del Contrato FNTC-613-2023 para la ejecución del proyecto aprobado.”

Sobre reincidencia y hallazgo

“COTECMAR no cuenta con información directa sobre los antecedentes mencionados por la Contraloría, toda vez que estos corresponden a actuaciones propias de las entidades responsables de la planeación del proyecto en la fase precontractual.”

Sobre alcance contractual

“La Corporación participa en el proyecto exclusivamente en calidad de ejecutor del Contrato FNTC-613-2023.”

Sobre modelo ET-4402

“El modelo ET-4402 tipo A no constituye un diseño rígido, sino una plataforma modular y configurable, cuya concepción se fundamenta en parámetros técnicos que permiten su ajuste a condiciones de caudal, profundidad, pendiente y régimen hidráulico local.”

“La decisión tomada por FONTUR de elegir el modelo ET-4402 de COTECMAR, no es la razón por la cual se requiere la relocalización de los 20 sitios que alude el ente de control.”

Sobre ejecución simultánea

“La cláusula debe interpretarse bajo el concepto de simultaneidad concomitante; es decir, una ejecución paralela y progresiva de actividades interdependientes.”

“La fabricación no requiere la totalidad de los estudios aprobados para dar inicio a las actividades de preproducción o elaboración de componentes estandarizados.”

Sobre el avance medido por instalación

“El avance del proyecto no puede evaluarse únicamente en función del número de embarcaderos instalados o entregados.”

Sobre presunto detrimento y el Otrosí No. 1

“El Otrosí No. 1 no introduce flexibilización de controles, sino una reprogramación técnica para permitir el cumplimiento de hitos afectados por causas externas.”

“No puede ser atribuido un presunto detrimento patrimonial a COTECMAR sin un análisis de causalidad.”

Sobre aprobación de informes

“La totalidad de los informes correspondientes fueron revisados, aprobados y firmados, en cumplimiento del procedimiento contractual previsto.”

Sobre demoras en permisos

“Las demoras obedecen a factores ajenos a la voluntad del contratista.”

Sobre permisos a la fecha

“COTECMAR ha radicado sesenta y tres (63) solicitudes de permisos ante las corporaciones autónomas, contando con la aprobación de dieciséis (16) permisos de ocupación de cauce y cinco (5) permisos no portuarios.”

Sobre estado de recubrimiento y corrosión

“No es preciso afirmar que el recubrimiento presenta defectologías (sic) tales como ampollamiento, pérdida de adherencia o formación de burbujas, dado que no se evidencia la presencia de estos en los mismos.”

Sobre el Otrosí No. 1

“El Otrosí No. 1 fue una medida técnica, legal y contractualmente sustentada por las demoras sobrevinientes en la expedición de permisos por parte de entidades externas.”

Análisis de la respuesta:

Revisada la respuesta brindada por COTECMAR se tiene que los argumentos expuestos se limitan a aspectos formales relativos a su vinculación contractual posterior a la radicación de la iniciativa, sin atender de manera suficiente las responsabilidades técnicas derivadas del Contrato FNTC-613-2023.

Si bien la COTECMAR no participó en la formulación inicial del proyecto, ello no la eximía de verificar la suficiencia técnica y normativa necesaria para iniciar la ejecución. Por el contrario, en su calidad de ejecutor especializado, debía advertir formalmente la inexistencia de estudios de prefactibilidad aprobados, la falta de validación territorial de los puntos propuestos y la ausencia de permisos ambientales y de navegación indispensables para garantizar la viabilidad de instalación.

La decisión de avanzar en la fabricación de los embarcaderos sin contar con tales condiciones habilitantes derivó en retrasos, reprocesos, relocalizaciones y acumulación de bienes no operativos.

Se constató que estas dificultades fueron advertidas en comités técnicos en los que participó tanto la interventoría como el contratista, sin que se evidenciaran acciones preventivas, advertencias formales o solicitudes de reprogramación técnica antes de continuar con la producción. La omisión en la gestión oportuna del riesgo contribuyó directamente a la materialización de los problemas que posteriormente afectaron la instalación.

Adicionalmente, la afirmación de que COTECMAR actuaba exclusivamente como ejecutor desconoce el alcance del Contrato FNTC-613-2023, el cual incluye obligaciones relacionadas con la verificación técnica de los sitios, la elaboración de estudios especializados y la gestión de permisos para la instalación. La fabricación sin garantizar la posibilidad de montaje no constituye cumplimiento material del objeto, en tanto la finalidad del proyecto es la puesta en funcionamiento de los embarcaderos para fortalecer

la conectividad fluvial y turística. Esta reducción interpretativa del alcance contractual desdibuja la responsabilidad compartida en la viabilidad operativa.

En cuanto al modelo ET-4402 Tipo A, aunque su diseño modular constituye una solución tecnológica válida, la estandarización no sustituye la necesidad de estudios situacionales previos. La relocalización de múltiples puntos evidencia que el diseño fue aplicado sin caracterización hidrogeomorfológica suficiente de los sitios, lo que confirma una inversión del orden lógico del proceso técnico: se adaptaron los sitios al diseño, en lugar de adaptar el diseño a las particularidades de cada sitio. Asimismo, la ejecución simultánea de actividades de fabricación, estudios y permisos se realizó sin garantías previas de viabilidad, lo que resultó en bienes terminados sin posibilidad inmediata de instalación.

A la fecha, aunque la fabricación presenta avances significativos, el avance funcional del proyecto, medido en instalación y operación corresponde únicamente al 5,7%, lo cual revela que la inversión ejecutada no está generando beneficios en conectividad fluvial, turismo ni desarrollo local. La aprobación de informes de interventoría únicamente valida actividades documentales y procedimentales, mas no la materialización de resultados en territorio.

El Otrosí No. 1, aun cuando reprogramó plazos e hitos, no abordó la causa estructural del retraso, en tanto no resolvió la ausencia de estudios previos ni aceleró la obtención de permisos. Por ello, se trató de una medida no correctiva, manteniendo vigente el riesgo de inmovilización de bienes y la afectación al patrimonio público.

En consecuencia, se mantiene la observación y se configura en un hallazgo, al verificarse que el proyecto fue ejecutado sin asegurar las condiciones técnicas, territoriales y regulatorias necesarias, comprometiendo la eficacia de la inversión pública y la imposibilidad de ejecución del contrato. La situación actual refleja que los recursos se encuentran representados en bienes no operativos que no cumplen la finalidad para la cual fueron financiados, lo que configura un riesgo real de afectación al patrimonio del Estado.

Universidad Industrial de Santander - Interventor

La respuesta de la Universidad Industrial de Santander (UIS) radicado nro. 2025ER0248988 del 24 de octubre de 2025 destaca diferentes elementos contenidos en la observación comunicada por la CGR, y analizados previamente.

Por lo anterior, a continuación, se presentan los aspectos señalados por la UIS y el análisis correspondiente, con el fin de establecer la conclusión respecto de la observación formulada por la CGR.

Componente de planificación y estructuración (págs. 2–3)

“El proyecto objeto de interventoría fue concebido bajo la modalidad contractual ‘llave en mano’ (Engineering, Procurement and Construction – EPC) (...) En este tipo de contratación, el ejecutor asume la responsabilidad completa de los estudios, diseños,

construcción, suministro, montaje, pruebas, puesta en marcha y entrega final de la obra en condiciones operativas.”

“No obstante, resulta pertinente aclarar que la Universidad Industrial de Santander (UIS) no participó en la etapa de planeación, en la estructuración inicial del proyecto ni en la definición de la modalidad bajo la cual se celebra el contrato(...).”

“Bajo la modalidad ‘llave en mano’, los estudios de detalle, licencias, permisos y certificaciones no constituyen requisitos previos(...) sino productos propios de su ejecución, financiados e incluidos dentro del alcance contractual.”

“La planeación y estructura del proyecto obedece a un esquema de planeación progresiva e integral, característico de la modalidad ‘llave en mano’, en la cual los insumos técnicos y jurídicos se producen y validan a lo largo de la ejecución contractual.”

Ejecución por fases simultáneas (págs. 3–4)

“La ejecución del proyecto de embarcaderos fluviales no se desarrolla de manera lineal, sino a través de fases interrelacionadas y parcialmente concurrentes...”

“La Interventoría UIS ha verificado que el contratista COTECMAR adoptó una estrategia de ejecución basada en la simultaneidad controlada de procesos...”

“La tipología estandarizada del embarcadero ET-4402 Tipo A... otorga uniformidad estructural y de diseño, posibilitando la producción en serie de las unidades flotantes sin requerir ajustes individuales por sitio.”

“La decisión de iniciar de manera anticipada la fabricación respondió a criterios de responsabilidad fiscal y sostenibilidad económica... orientados a proteger la estructura de costos del proyecto frente a la volatilidad de los precios internacionales del acero, la fibra y otros insumos importados.”

“La ejecución por fases simultáneas no representa una desviación de la planeación, sino una adaptación técnica y estratégica frente a la complejidad territorial y normativa del proyecto.”

Avances por componente (págs. 5–6)

“El seguimiento técnico efectuado por la Interventoría UIS ha permitido establecer que el avance del Contrato FNTC-613-2023 debe analizarse de forma integral y multicomponente...”

“La fase de fabricación... se encuentra finalizada en un 100 %, con todas las unidades construidas, inspeccionadas y almacenadas en condiciones controladas en las instalaciones de COTECMAR.”

“El componente de estudios y diseños de detalle presenta un avance aproximado del 85 %...”

“El componente de permisos y licencias ambientales... registra un avance aproximado del 30 %...”

“Los indicadores de progreso del proyecto no deben medirse exclusivamente por los embarcaderos instalados, sino por la consolidación técnica, documental y normativa que los antecede.”

Control, trazabilidad y transparencia (págs. 6–7)

“La Universidad Industrial de Santander (UIS) ha orientado su gestión hacia el aseguramiento de la trazabilidad integral y la transparencia contractual...”

“Durante la ejecución, se han elaborado y remitido informes semanales, quincenales y mensuales, además de la emisión de aproximadamente 340 oficios informativos, técnicos y aclaratorios...”

“La Universidad desarrolló e implementó un Sistema de Información Geográfica (SIG) en línea mediante la plataforma ArcGIS Online...”

“Esta herramienta constituye un ejemplo concreto de gobierno abierto y control preventivo, al facilitar el acceso público a información actualizada, verificable y sustentada técnicamente.”

“Complementariamente, la interventoría mantiene protocolos de seguimiento sistemático que incluyen inspecciones técnicas periódicas... y control documental permanente.”

Conclusiones (págs. 7–9)

“La interventoría no participó en la etapa de planeación ni en la estructuración inicial del proyecto.”

“La ejecución del proyecto responde a un modelo técnico integral y concurrente.”

“El avance del proyecto no puede evaluarse exclusivamente por el número de embarcaderos instalados.”

“El Otrosí No. 1 fue una medida técnica y jurídicamente procedente... La ampliación de once (11) meses al plazo y la reconfiguración de los hitos de pago fueron debidamente sustentadas...”

“La UIS ha elaborado informes semanales, quincenales y mensuales... y ha implementado un Sistema de Información Geográfica (SIG) en línea, disponible públicamente.”

“La gestión de la Universidad Industrial de Santander se ajusta plenamente al marco normativo colombiano de contratación estatal.”

“La gestión desarrollada se caracteriza por su rigurosidad técnica, soporte documental, innovación en los mecanismos de supervisión y compromiso con la transparencia institucional.”

Análisis de la respuesta:

La respuesta presentada por la Universidad Industrial de Santander (UIS) no desvirtúa la observación formulada por la CGR, en tanto se fundamenta en la premisa de que el proyecto fue concebido y ejecutado bajo la modalidad contractual “llave en mano” (EPC), lo cual no corresponde a la realidad jurídica ni operativa del Contrato FNTC-613-2023.

El proceso contractual se originó bajo la causal de Proveedor Exclusivo, y no como un contrato de obra pública integral, por lo que el alcance, la distribución de riesgos y las obligaciones económicas no se ajustan a la estructura propia de los contratos EPC o “llave en mano”. En esta modalidad, el contratista asume el riesgo total de diseño, localización, permisos y entrega final de la obra plenamente operativa, bajo un precio global y cerrado, lo cual no ocurrió en el proyecto de embarcaderos fluviales, donde la oferta económica de COTECMAR prevé ajustes y pagos adicionales por relocalización, confirmando un modelo de riesgo compartido, no trasladado.

De igual manera, el argumento de planeación progresiva invocado por la interventoría no resulta procedente, pues si bien ciertos proyectos permiten avanzar en fases concurrentes, dicha simultaneidad solo es viable cuando se han asegurado previamente las condiciones técnicas y normativas habilitantes, particularmente estudios de implantación, certificaciones de compatibilidad territorial y permisos ambientales y de navegación. En el caso evaluado, la Fase 3 (fabricación) fue iniciada sin haber culminado la Fase 1 (estudios y diseños) ni la Fase 2 (trámites y permisos), lo que generó relocalizaciones, retrasos, almacenamiento prolongado de embarcaderos y riesgo de deterioro físico. La ejecución anticipada no obedeció a una estrategia de eficiencia planificada, sino a una ruptura del orden lógico contractual, que afectó la posibilidad de instalación y operación oportuna de las estructuras.

Si bien la interventoría señala avances “integrales y multicomponente”, las propias cifras reportadas por la UIS confirman la desproporción en el avance entre fabricación (100%), estudios (85%) y permisos (30%), lo cual evidencia que el proyecto no cuenta con las condiciones necesarias para la puesta en funcionamiento y que la instalación eje material del objeto contractual se encuentra rezagada. En este sentido, la afirmación de que el avance no debe evaluarse únicamente por embarcaderos instalados desconoce que la finalidad del proyecto es habilitar infraestructura en funcionamiento, no simplemente fabricar componentes modulares.

La interventoría destaca la existencia de trazabilidad, informes, oficios y herramientas SIG; sin embargo, la disponibilidad de información y el seguimiento documental no suplen las deficiencias de planeación ni corrigen la secuencia técnica alterada. La trazabilidad evidencia que el control ejercido fue reactivo y no preventivo, pues si bien se registraron los retrasos y riesgos, estos no fueron anticipados ni mitigados oportunamente para evitar la ejecución desalineada de las fases.

En consecuencia, la ejecución del proyecto no ha permitido la materialización del valor público esperado. Aunque los embarcaderos están fabricados, la operación real y el beneficio turístico y comunitario se encuentran significativamente limitados debido al rezago en instalación y permisos. De esta manera, los recursos ejecutados se encuentran representados en bienes no operativos, con riesgo de deterioro progresivo y pérdida de funcionalidad.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura en un hallazgo, al verificarse que el proyecto fue ejecutado sin asegurar las condiciones técnicas, territoriales y normativas indispensables para la instalación, operación y sostenibilidad de los embarcaderos, comprometiendo la eficacia de la inversión pública y la generación del beneficio social proyectado y la imposibilidad de ejecución contractual.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

La respuesta a la comunicación de la observación por parte del MinCIT, corresponde al nro. 2025ER0250865 del 27 de octubre de 2025, destaca diferentes elementos contenidos en la observación comunicada por la CGR, los cuales coinciden con los argumentos esgrimidos de forma amplia por FONTUR en su respuesta

Por lo anterior, a continuación, se presentan los aspectos señalados por el MinCIT y el análisis correspondiente, con el fin de establecer la conclusión respecto de la observación formulada por la CGR.

Sobre la Interpretación del Manual FONTUR

“esta se fundamenta en una interpretación imprecisa del Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del P.A. FONTUR, al exigir documentos que, conforme a dicho instrumento, no son requisitos previos a la radicación de iniciativas bajo la modalidad ‘llave en mano’, sino productos propios de su etapa de ejecución contractual.”

Naturaleza de la Modalidad Llave en Mano

“El Programa 6 (...) establece expresamente que el alcance de esta modalidad comprende la obtención de información técnica y jurídica, la elaboración de estudios y diseños, la consecución de permisos y licencias, así como la construcción de la obra y su interventoría integral.”

Contrato EPC Según la Agencia Nacional de Contratación Pública

“el contratista se compromete a realizar todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción (...) y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento.”

Sobre el Precio Global y Riesgo

“es inherente al contrato de obra en la modalidad llave en mano que se pacte la remuneración del contratista bajo el esquema de suma alzada, no pudiendo ser de otra forma, dado que el proyecto es una universalidad, por lo que el contratista tiene una responsabilidad global respecto a la totalidad de la ejecución.”

Razón por la que No Existían Permisos Previos

“exigir la existencia de licencias, permisos o certificaciones desde la etapa de radicación de la iniciativa implica desconocer la naturaleza misma del modelo ‘llave en mano’.”

Posición del Ministerio Frente a la Observación

“para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la observación formulada por la Contraloría General de la República carece de fundamento, por cuanto desconoce la naturaleza jurídica, el alcance técnico y el esquema de riesgos propios de los proyectos contratados bajo la modalidad ‘llave en mano’.”

Defensa de la Interventoría UIS

“la interventoría a cargo de la Universidad Industrial de Santander (UIS) ha ejercido sus funciones en estricto cumplimiento del marco jurídico aplicable, los manuales técnicos del FONTUR y las obligaciones establecidas en el contrato.”

Justificación del Otrosí No. 1

“el concepto favorable emitido por la interventoría no se basó en criterios discrecionales ni subjetivos, sino en un análisis técnico y jurídico documentado (...) la solicitud presentada por el contratista respondía a circunstancias sobrevinientes y ajenas a la voluntad de las partes.”

No Existencia de Detrimento

“No existe detrimento, riesgo fiscal ni disminución del control sobre los recursos, dado que los pagos continúan sujetos al cumplimiento verificable de hitos.”

Determinantes Ambientales y Jerarquía Territorial

“estos se implementan en cuerpos de agua que, según la Ley 388 de 1997, integran la Estructura Ecológica Principal y constituyen determinantes ambientales de superior jerarquía (Nivel 1), de acuerdo con el artículo 10 de dicha ley.”

Gestión de Permisos Ambientales por el Contratista

“el proyecto contempla expresamente que COTECMAR asuma la gestión de permisos ambientales ante las autoridades competentes, bajo seguimiento estricto de la

interventoría, incluyendo los permisos de ocupación de cauce, licencias ambientales, y los lineamientos que cada autoridad establezca durante la Fase 2 del proyecto.”

Consulta Previa a Comunidades Étnicas

“el cronograma del proyecto prevé que durante esta fase se verifique la procedencia de consulta previa, garantizando el respeto de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.”

Análisis de la repuesta

Del análisis realizado a la respuesta presentada por el MinCIT frente a la observación formulada por la CGR, se concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan el contenido ni los fundamentos de la observación, toda vez que se basan en una premisa que no se corresponde con la realidad técnico–contractual del proyecto.

El MinCIT sostiene que la CGR habría interpretado de manera imprecisa el *Manual para la Destinación de Recursos y Presentación de Proyectos del PA-FONTUR*, al exigir documentos y verificaciones que, según su postura, serían propios de la ejecución y no de la fase previa, en razón a que el proyecto se ejecutó bajo la modalidad “llave en mano”.

No obstante, el examen de los documentos contractuales, de los antecedentes de estructuración y de las etapas de aprobación y viabilidad, demuestra que el proyecto no fue contratado como contratación directa por proveedor exclusivo, sustentada en la titularidad técnica del diseño del embarcadero por parte de COTECMAR y del análisis de la tipología de llave en mano no se sustenta, análisis realizado frente a la respuesta de FONTUR en el mismo sentido.

La modalidad de contratación utilizada no traslada integralmente los riesgos al contratista, sino que configura un modelo de riesgo compartido, en el cual la definición de los puntos de instalación, la acreditación de compatibilidad territorial, la valoración de impactos ambientales iniciales y la coordinación institucional para permisos y autorizaciones se mantienen en cabeza de FONTUR y del MinCIT.

Por tanto, la verificación previa de factibilidad técnica, ambiental y territorial sí era exigible antes de la declaratoria de viabilidad, conforme a las fases de Radicación, Formulación y Viabilidad establecidas en el Manual de FONTUR. Dicho manual establece de manera clara que, antes de comprometer recursos públicos, la entidad debe contar con un soporte técnico mínimo que demuestre la pertinencia, viabilidad y coherencia territorial del proyecto. Esta obligación no se cumple mediante la simple expectativa de que los permisos y estudios “se desarrollen en ejecución”, sino mediante la existencia de un análisis previo razonable y verificable que respalde la toma de decisión.

La ausencia de esta verificación previa no es un hecho abstracto, sino una situación material y observable, que tuvo efectos directos en la ejecución. La relocalización de al menos 12 sitios por inviabilidad técnica o ambiental, los retrasos prolongados en permisos, la fabricación anticipada de embarcaderos sin sitio de instalación definido, el

almacenamiento prolongado con riesgo de deterioro, y la necesidad de modificar los hitos contractuales mediante el Otrosí No. 1, son consecuencias concretas de una planeación insuficiente, no de circunstancias sobrevinientes o imprevisibles.

Asimismo, la defensa basada en la actuación adecuada de la interventoría no desvirtúa el hallazgo, dado que la interventoría opera después de la decisión de aprobar y contratar el proyecto, por lo cual no tiene incidencia en la etapa de planeación y estructuración, donde se originó la deficiencia observada.

Tampoco es sostenible el argumento según el cual “no existe detrimento”, pues existen pagos efectuados relacionados con la fabricación completa de los embarcaderos, sin que esta se encuentre acompañada de la instalación efectiva y puesta en operación, lo que rompe la necesaria correspondencia entre ejecución financiera y avance físico. En proyectos de infraestructura, la utilidad pública se materializa en la puesta en funcionamiento, no en la simple existencia física de los bienes.

Finalmente, debe destacarse que esta situación no constituye un hecho aislado, sino una reincidencia, en la medida en que la CGR ya había advertido deficiencias semejantes en vigencias anteriores, respecto del mismo proyecto y la misma entidad ejecutora, incluso contando con acciones correctivas definidas. La reiteración de la conducta evidencia débil capacidad de gestión preventiva y afecta directamente la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos del impuesto al turismo.

Conclusión General:

Por todo lo anterior, se mantiene la observación y se configura en un hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria, en atención al daño y riesgo patente sobre los recursos públicos comprometidos y efectivamente pagados y por el incumplimiento de los deberes funcionales de planeación, gestión responsable del gasto y adopción de medidas correctivas efectivas.

Con fundamento en las conclusiones referidas a cada uno de los argumentos esgrimido por FONTUR, COTECMAR, la UIS y el MinCIT, los cuales considera la CGR que no desvirtúan las situaciones detectadas, en lo que se refiere al daño patrimonial, este se calcula sobre recursos públicos efectivamente pagados. En el caso del Proyecto de Embarcaderos FNT-196-2023, la CGR verificó que a la fecha de corte se habían realizado pagos por \$23.006.770.063 mientras que el avance físico real correspondía a la instalación de 5 embarcaderos, equivalentes a un 5,7% de la meta contractual. En consecuencia, el análisis del detrimento debe recaer sobre los valores desembolsados que no encuentran correspondencia con un avance físico, legal o técnico verificable.

Esta metodología es consistente con el criterio de daño cierto desarrollado por la jurisprudencia fiscal, según el cual la afectación patrimonial se configura cuando existe una reducción efectiva, indebida o no justificada del patrimonio público. Al no haberse ejecutado la totalidad de las obligaciones asociadas a los pagos efectuados, y persistir incertidumbre sobre la viabilidad de instalación de los 83 embarcaderos restantes, el detrimento se calcula sobre los recursos desembolsados sin respaldo técnico suficiente.

Asimismo, la aplicación del principio de correspondencia físico-financiera exige que cada pago esté asociado a un avance material y normativo verificable. En este caso, los pagos realizados corresponden principalmente a actividades de fabricación ejecutadas, sin contar con estudios de implantación validados, permisos ambientales o portuarios aprobados, ni localización definida para múltiples sitios. Por ello, la porción de recursos efectivamente respaldada por bienes instalados asciende únicamente al valor equivalente de cinco embarcaderos, en tanto que el diferencial constituye un uso de recursos sin correspondencia material, y por tanto, susceptible de ser considerado daño fiscal.

4. ANEXOS

Anexo nro. 1

informacion Fontur							Fecha maxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA REPORTE INFORMACIÓN	DE DE	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes extemporaneidad (Presentación)	Valor extemporaneidad CGR	
2021-I	860.025.338	7/05/2021		\$ 2.531.955.000	\$ 454.561.000	\$ 2.077.394.000	30/04/2021	7	1	\$ 103.869.700,00	7/05/2024
2021-I	800.185.781	7/05/2021		\$ 2.165.232.000	\$ 375.578.000	\$ 1.789.654.000	30/04/2021	7	1	\$ 89.482.700,00	7/05/2024
2021-I	900.088.112	11/05/2021		\$ 101.457.659	\$ 6.192.632	\$ 95.265.027	30/04/2021	11	1	\$ 4.763.251,35	11/05/2024
2021-I	890.704.196	13/05/2021		\$ 174.029.854	\$ 5.106.361	\$ 168.923.493	30/04/2021	13	1	\$ 8.446.174,65	13/05/2024
2021-I	890.704.196	13/05/2021		\$ 240.464.603	\$ 24.324.590	\$ 216.140.013	30/04/2021	13	1	\$ 10.807.000,65	13/05/2024
2021-I	890.704.196	13/05/2021		\$ 1.237.606.802	\$ 179.297.076	\$ 1.058.309.726	30/04/2021	13	1	\$ 52.915.486,30	13/05/2024
2021-I	890.704.196	13/05/2021		\$ 98.855.219	\$ 72.187.356	\$ 26.667.863	30/04/2021	13	1	\$ 1.333.393,15	13/05/2024
2021-I	900.254.148	1/05/2021		\$ 723.276.616	\$ 7.768.755	\$ 715.507.861	30/04/2021	1	1	\$ 35.775.393,05	1/05/2024
2021-I	890.100.577	11/05/2021		\$ 1.952.931.287	\$ 462.070.879	\$ 1.490.860.408	30/04/2021	11	1	\$ 74.543.020,38	11/05/2024
2021-I	830.111.124	6/05/2021		\$ 203.629.305		\$ 203.629.305	30/04/2021	6	1	\$ 10.181.465,25	6/05/2024
2021-I	830.141.412	28/06/2021		\$ 98.710.916	\$ 84.344.741	\$ 14.366.175	30/04/2021	59	2	\$ 1.436.617,46	28/06/2024
2021-I	860.005.309	10/05/2021		\$ 265.876.202	\$ 70.628.831	\$ 195.247.370	30/04/2021	10	1	\$ 9.762.368,52	10/05/2024
2021-I	900.254.399	10/05/2021		\$ 1.385.752.642	\$ 329.833.024	\$ 1.055.919.618	30/04/2021	10	1	\$ 52.795.980,89	10/05/2024
2021-I	860.009.876	11/05/2021		\$ 632.711.024	\$ 225.651.888	\$ 407.059.136	30/04/2021	11	1	\$ 20.352.956,80	11/05/2024
2021-I	892.400.030	11/05/2021		\$ 26.044.439	\$ 6.256.822	\$ 19.787.616	30/04/2021	11	1	\$ 989.380,82	11/05/2024
2021-I	860.007.369	11/05/2021		\$ 428.842.103	\$ 179.959.822	\$ 248.882.281	30/04/2021	11	1	\$ 12.444.114,05	11/05/2024
2021-I	900.460.506	11/05/2021		\$ 795.091.253	\$ 74.207.840	\$ 720.883.413	30/04/2021	11	1	\$ 36.044.170,63	11/05/2024
2021-I	900.958.911	1/05/2021		\$ 156.022.042	\$ 24.367.716	\$ 131.654.326	30/04/2021	1	1	\$ 6.582.716,30	1/05/2024
2021-I	900.496.730	10/05/2021		\$ 348.156.556	\$ 48.466.521	\$ 299.690.035	30/04/2021	10	1	\$ 14.984.501,75	10/05/2024
2021-I	901.368.737	5/05/2021		\$ 90.332.419	\$ 20.605.047	\$ 69.727.372	30/04/2021	5	1	\$ 3.486.368,60	5/05/2024
2021-II	860.025.338	3/08/2021		\$ 3.251.617.000	\$ 241.879.000	\$ 3.009.738.000	30/07/2021	4	1	\$ 150.486.900,00	3/08/2024

Informacion Fontur							Fecha maxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firmeza
Trimestre	Nit	FECHA REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA	Días de extemporaneidad (Presentación)		Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción de extemporaneidad CGR Calculo		
2021-II	800.185.781	3/08/2021	\$ 2.093.578.000	\$ 456.568.000	\$ 1.637.010.000	30/07/2021	4	1	\$ 81.850.500,00	3/08/2024	
2021-I	860.025.338	7/05/2021	\$ 2.531.955.000	\$ 454.561.000	\$ 2.077.394.000	30/04/2021	7	1	\$ 103.869.700,00	7/05/2024	
2021-II	890.704.196	23/08/2021	\$ 200.729.713	\$ 11.403.170	\$ 189.326.543	30/07/2021	24	1	\$ 9.466.327,15	23/08/2024	
2021-II	890.704.196	23/08/2021	\$ 245.464.837	\$ 23.492.172	\$ 221.972.665	30/07/2021	24	1	\$ 11.098.633,25	23/08/2024	
2021-II	890.704.196	23/08/2021	\$ 1.229.762.147	\$ 190.804.961	\$ 1.038.957.186	30/07/2021	24	1	\$ 51.947.859,30	23/08/2024	
2021-II	890.704.196	23/08/2021	\$ 190.606.334	\$ 47.831.138	\$ 142.775.196	30/07/2021	24	1	\$ 7.138.759,80	23/08/2024	
2021-II	830.007.064	7/09/2021	\$ 413.075.000		\$ 413.075.000	30/07/2021	39	2	\$ 41.307.500,00	7/09/2024	
2021-II	860.005.309	6/01/2022	\$ 306.212.737	\$ 65.360.225	\$ 240.852.512	30/07/2021	160	6	\$ 72.255.753,59	6/01/2025	
2021-II	860.005.330	30/09/2021	\$ 894.055.925	\$ 12.064.432	\$ 881.991.493	30/07/2021	62	2	\$ 88.199.149,30	30/09/2024	

Informacion Fontur							Fecha maxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firmeza
Trimestre	Nit	FECHA REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA	Días de extemporaneidad (Presentación)		Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR		
2021-II	900.212.103	3/08/2021	\$ 3.419.960.225	\$ 531.322.475	\$ 2.888.637.750	30/07/2021	4	1	\$ 144.431.887,50	3/08/2024	
2021-II	900.496.730	2/08/2021	\$ 1.116.316.419	\$ 150.240.859	\$ 966.075.560	30/07/2021	3	1	\$ 48.303.778,00	2/08/2024	
2021-II	901.368.737	2/08/2021	\$ 21.761.333	\$ 9.838.603	\$ 11.922.730	30/07/2021	3	1	\$ 596.136,50	2/08/2024	
2021-II	901.484.850	29/10/2021	\$ 53.836.000	\$ 1.158.000	\$ 63.941.000	30/07/2021	91	3	\$ 9.591.150,00	29/10/2024	
2021-II	901.161.905	6/08/2021	\$ 107.180.157	\$ 26.407.874	\$ 80.772.283	30/07/2021	7	1	\$ 4.038.614,15	6/08/2024	
2021-II	900.313.349	4/08/2021	\$ 1.478.389.685	\$ 128.702.533	\$ 1.349.687.152	30/07/2021	5	1	\$ 67.484.357,60	4/08/2024	
2021-III	860.025.338	2/11/2021	\$ 6.324.971.000	\$ 173.926.000	\$ 6.151.045.000	29/10/2021	4	1	\$ 307.552.250,00	2/11/2024	
2021-III	800.185.781	2/11/2021	\$ 3.623.337.000	\$ 350.306.000	\$ 3.273.031.000	29/10/2021	4	1	\$ 163.651.550,00	2/11/2024	
2021-III	890.704.196	3/11/2021	\$ 445.919.572	\$ 17.872.236	\$ 428.047.336	29/10/2021	5	1	\$ 21.402.366,80	3/11/2024	

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firmeza
Trimestre	Nit	FECHA REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2021-III	890.704.196	3/11/2021	\$ 2.192.364.056	\$ 201.511.120	\$ 1.990.852.936	29/10/2021	5	1	\$ 99.542.646,80	3/11/2024
2021-III	890.704.196	3/11/2021	\$ 467.942.953	\$ 58.288.657	\$ 409.654.296	29/10/2021	5	1	\$ 20.482.714,80	3/11/2024
2021-III	830.141.412	5/11/2021	\$ 650.601.640	\$ 69.802.664	\$ 556.058.181	29/10/2021	7	1	\$ 27.802.909,04	5/11/2024
2021-I	860.025.338	7/05/2021	\$ 2.531.955.000	\$ 454.561.000	\$ 2.077.394.000	30/04/2021	7	1	\$ 103.869.700,00	7/05/2024
2021-III	830.007.064	2/11/2021	\$ 619.877.000	\$ 48.618.000	\$ 571.259.000	29/10/2021	4	1	\$ 28.562.950,00	2/11/2024
2021-III	860.005.309	6/01/2022	\$ 478.430.074	\$ 55.328.541	\$ 423.101.533	29/10/2021	69	3	\$ 63.465.229,96	6/01/2025
2021-III	860.005.330	3/11/2021	\$ 1.380.947.516	\$ 70.395.670	\$ 1.310.551.846	29/10/2021	5	1	\$ 65.527.592,31	3/11/2024
2021-III	901.489.795	16/11/2021	\$ 451.330.649		\$ 451.330.649	29/10/2021	18	1	\$ 22.566.532,46	16/11/2024
2021-III	901.161.905	17/11/2021	\$ 627.749.057	\$ 93.816.147	\$ 533.932.910	29/10/2021	19	1	\$ 26.696.645,50	17/11/2024
2021-III	900.313.349	2/11/2021	\$ 1.583.449.079	\$ 171.629.794	\$ 1.411.819.285	29/10/2021	4	1	\$ 70.590.964,25	2/11/2024
2021-IV	860.025.338	2/02/2022	\$ 7.376.543.000	\$ 221.935.000	\$ 7.154.608.000	31/01/2022	2	1	\$ 357.730.400,00	2/02/2025
2021-IV	800.185.781	2/02/2022	\$ 4.191.451.000	\$ 452.164.000	\$ 3.739.287.000	31/01/2022	2	1	\$ 186.964.350,00	2/02/2025
2021-IV	890.704.196	4/02/2022	\$ 315.861.883	\$ 19.053.477	\$ 296.808.406	31/01/2022	4	1	\$ 14.840.420,30	4/02/2025
2021-IV	890.704.196	4/02/2022	\$ 563.067.807	\$ 13.743.376	\$ 549.324.431	31/01/2022	4	1	\$ 27.466.221,55	4/02/2025

2021-IV	890.704.196	4/02/2022	\$ 3.365.669.800	\$ 182.339.906	\$ 3.183.329.894	31/01/2022	4	1	\$ 159.166.494,70	4/02/2025
2021-IV	890.704.196	4/02/2022	\$ 463.590.710	\$ 42.963.909	\$ 420.626.801	31/01/2022	4	1	\$ 21.031.340,05	4/02/2025
2021-IV	830.141.412	8/02/2022	\$ 743.401.620	\$ 72.410.035	\$ 670.991.585	31/01/2022	8	1	\$ 33.549.579,25	8/02/2025
2021-IV	830.007.064	3/02/2022	\$ 566.666.000	\$ 53.263.000	\$ 513.403.000	31/01/2022	3	1	\$ 25.670.150,00	3/02/2025
2021-IV	860.005.309	20/03/2022	\$ 440.598.487	\$ 50.070.578	\$ 390.527.909	31/01/2022	48	2	\$ 39.052.790,88	20/03/2025
2021-IV	860.005.330	4/02/2022	\$ 1.368.553.838	\$ 72.582.424	\$ 1.295.971.414	31/01/2022	4	1	\$ 64.798.570,70	4/02/2025
2021-IV	900.958.911	1/02/2022	\$ 478.653.000	\$ 40.195.000	\$ 378.080.000	31/01/2022	1	1	\$ 18.904.000,00	1/02/2025
2021-IV	901.326.841	3/02/2022	\$ 1.776.730.000		\$ 1.776.730.000	31/01/2022	3	1	\$ 88.836.500,00	3/02/2025
2021-IV	901.484.850	28/02/2022	\$ 572.198.000	\$ 41.264.000	\$ 530.934.000	31/01/2022	28	1	\$ 26.546.700,00	28/02/2025
2021-IV	901.191.290	17/06/2022	\$ 15.043.542	\$ 2.295.071	\$ 12.748.471	31/01/2022	137	5	\$ 3.187.117,75	17/06/2025
2021-IV	901.161.905	1/02/2022	\$ 969.855.595	\$ 88.865.716	\$ 880.989.879	31/01/2022	1	1	\$ 44.049.493,95	1/02/2025
2021-I	860.025.338	7/05/2021	\$ 2.531.955.000	\$ 454.561.000	\$ 2.077.394.000	30/04/2021	7	1	\$ 103.869.700,00	7/05/2024
2021-IV	900.313.349	2/02/2022	\$ 1.897.384.542	\$ 172.577.469	\$ 1.724.807.073	31/01/2022	2	1	\$ 86.240.353,64	2/02/2025
2022-I	890.704.196	17/06/2022	\$ 306.599.078	\$ 11.425.970	\$ 295.173.000	29/04/2022	49	2	\$ 29.517.300,00	17/06/2025
2022-I	830.125.539	17/06/2022	\$ 543.142.798	\$ 9.499.687	\$ 533.643.000	29/04/2022	49	2	\$ 53.364.300,00	17/06/2025
2022-I	890.704.196	17/06/2022	\$ 3.133.069.333	\$ 1.193.269.726	\$ 1.939.800.000	29/04/2022	49	2	\$ 193.980.000,00	17/06/2025
2022-I	900.391.540	17/06/2022	\$ 449.999.552	\$ 39.893.082	\$ 410.106.000	29/04/2022	49	2	\$ 41.010.600,00	17/06/2025
2022-I	830.002.929	5/05/2022	\$ -	\$ -	\$ -	29/04/2022	6	1	\$ -	5/05/2025
2022-I	860.005.309	11/05/2022	\$ 555.403.427	\$ 45.273.769	\$ 510.129.658	29/04/2022	12	1	\$ 25.506.482,91	11/05/2025
2022-I	901.191.290	17/06/2022	\$ 11.076.216	\$ 1.706.170	\$ 9.370.046	29/04/2022	49	2	\$ 937.004,60	17/06/2025
2022-I	901.346.819	1/09/2022	\$ 10.529.000		\$ 13.738.000	29/04/2022	125	5	\$ 3.434.500,00	1/09/2025

2022-I	900.313.349	3/05/2022	\$ 1.621.945.049	\$ 166.089.969	\$ 1.455.855.080	29/04/2022	4	1	\$ 72.792.754,00	3/05/2025
2022-I	900.254.399	29/07/2022	\$ 2.292.913.566	\$ 622.377.345	\$ 1.670.536.222	29/04/2022	91	3	\$ 250.580.433,24	29/07/2025
2022-I	901.326.841	4/05/2022	\$ 1.617.958.000	\$ -	\$ 1.617.958.000	29/04/2022	5	1	\$ 80.897.900,00	4/05/2025
2022-I	901.193.543	13/07/2022	\$ -	\$ -	\$ -	29/04/2022	75	3	\$ -	13/07/2025
2022-I	901.346.830	3/05/2022	\$ 112.276.000	\$ -	\$ 112.276.000	29/04/2022	4	1	\$ 5.613.800,00	3/05/2025
2022-I	901.368.737	4/05/2022	\$ 305.882.967	\$ 2.510.944	\$ 303.372.000	29/04/2022	5	1	\$ 15.168.600,00	4/05/2025
2022-II	800.185.781	1/08/2022	\$ 5.589.846.000	\$ 477.221.000	\$ 5.112.625.000	29/07/2022	3	1	\$ 255.631.250,00	1/08/2025
2022-II	830.141.412	2/08/2022	\$ 1.024.535.499	\$ 59.879.096	\$ 964.656.403	29/07/2022	4	1	\$ 48.232.820,15	2/08/2025
2022-II	830.111.124	1/08/2022	\$ 642.523.060		\$ 642.523.060	29/07/2022	3	1	\$ 32.126.153,00	1/08/2025
2022-II	860.025.338	1/08/2022	\$ 9.562.870.000	\$ 298.510.000	\$ 9.264.360.000	29/07/2022	3	1	\$ 463.218.000,00	1/08/2025
2022-II	901.346.819	1/09/2022	\$ 26.762.000		\$ 30.173.000	29/07/2022	34	2	\$ 3.017.300,00	1/09/2025
2022-II	860.005.330	1/08/2022	\$ 1.362.346.411	\$ 79.864.565	\$ 1.282.481.847	29/07/2022	3	1	\$ 64.124.092,35	1/08/2025
2021-I	860.025.338	7/05/2021	\$ 2.531.955.000	\$ 454.561.000	\$ 2.077.394.000	30/04/2021	7	1	\$ 103.869.700,00	7/05/2024
2022-II	901.326.841	17/08/2022	\$ 1.728.692.000		\$ 1.728.692.000	29/07/2022	19	1	\$ 86.434.600,00	17/08/2025
2022-II	901.346.830	10/10/2022	\$ 186.034.539	\$ -	\$ 186.034.539	29/07/2022	73	3	\$ 27.905.180,85	10/10/2025
2022-II	830.078.083	3/08/2022	\$ -	\$ -	\$ -	29/07/2022	5	1	\$ -	3/08/2025
TOTAL									\$ 5.303.744.741,68	

Anexo nro. 2

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2021-I	901.137.219	30/05/2023	\$ 5.828.206		\$ 5.828.206	30/04/2021	760	25	\$ 5.828.206,00	30/05/2026
2021-II	901.137.219	30/05/2023	\$ 13.410.141		\$ 23.048.597	30/07/2021	669	22	\$ 23.048.597,00	30/05/2026
2021-III	901.137.219	30/05/2023	\$ 23.270.335		\$ 38.057.256	29/10/2021	578	20	\$ 38.057.256,00	30/05/2026
2021-IV	901.137.219	30/05/2023	\$ 95.284.298		\$ 147.760.073	31/01/2022	484	16	\$ 118.208.058,40	30/05/2026
2022-I	901.137.219	30/05/2023	\$ 111.054.043		\$ 160.743.294	29/04/2022	396	14	\$ 112.520.305,80	30/05/2026
2022-II	860.005.309	9/02/2023	\$ 629.142.731	\$ 39.153.431	\$ 869.225.555	29/07/2022	195	7	\$ 304.228.944,14	9/02/2026
2022-II	901.191.290	25/11/2022	\$ 7.320.729	\$ 709.138	\$ 6.611.591	29/07/2022	119	4	\$ 1.322.318,20	25/11/2025
2022-II	901.137.219	30/05/2023	\$ 69.549.961		\$ 93.485.553	29/07/2022	305	11	\$ 51.417.054,15	30/05/2026
2022-III	860.025.338	3/11/2022	\$ 12.529.193.000	\$ 155.513.000	\$ 12.373.680.000	31/10/2022	3	1	\$ 618.684.000,00	3/11/2025
2022-III	901.191.290	25/11/2022	\$ 14.369.716	\$ 1.282.068	\$ 13.087.648	31/10/2022	25	1	\$ 654.382,40	25/11/2025
2022-III	900.254.399	2/11/2022	\$ 2.281.668.796	\$ 446.001.227	\$ 1.835.667.569	31/10/2022	2	1	\$ 91.783.378,45	2/11/2025
2022-III	901.326.841	20/12/2022	\$ 2.739.870.000	\$ -	\$ 2.739.870.000	31/10/2022	50	2	\$ 273.987.000,00	20/12/2025
2022-III	901.161.905	1/11/2022	\$ 1.468.765.512	\$ 369.515.134	\$ 1.099.250.378	31/10/2022	1	1	\$ 54.962.518,90	1/11/2025
2022-III	901.137.219	30/05/2023	\$ 198.612.700		\$ 246.449.678	31/10/2022	211	7	\$ 86.257.387,30	30/05/2026

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2022-III	901.605.410	5/07/2023	\$ 52.601.003		\$ 75.479.304	31/10/2022	247	9	\$ 33.965.686,64	5/07/2026
2022-IV	830.007.064	3/02/2023	\$ 942.191.000	\$ 64.480.000	\$ 877.711.000	31/01/2023	3	1	\$ 43.885.550,00	3/02/2026
2022-IV	860.005.309	10/02/2023	\$ 775.325.498	\$ 75.660.211	\$ 699.665.287	31/01/2023	10	1	\$ 34.983.264,33	10/02/2026
2022-IV	901.326.841	17/02/2023	\$ 2.371.250.000		\$ 2.371.250.000	31/01/2023	17	1	\$ 118.562.500,00	17/02/2026
2022-IV	901.137.219	30/05/2023	\$ 390.024.687		\$ 443.677.862	31/01/2023	119	4	\$ 88.735.572,40	30/05/2026
2022-IV	901.605.410	5/07/2023	\$ 698.196.932		\$ 928.210.165	31/01/2023	155	6	\$ 278.463.049,41	5/07/2026
2023-I	800.185.781	3/05/2023	\$ 7.102.464.000	\$ 530.593.000	\$ 6.571.871.000	28/04/2023	5	1	\$ 328.593.550,00	3/05/2026
2023-I	901.489.795	11/05/2023	\$ 2.011.216.738		\$ 2.011.216.738	28/04/2023	13	1	\$ 100.560.836,92	11/05/2026
2023-I	900.088.112	2/05/2023	\$ 702.001.610	\$ 5.722.648	\$ 696.278.962	28/04/2023	4	1	\$ 34.813.948,08	2/05/2026
2023-I	890.100.577	2/05/2023	\$ 15.872.551.258	\$ 658.847.147	\$ 15.213.704.111	28/04/2023	4	1	\$ 760.685.205,54	2/05/2026
2023-I	860.025.338	3/05/2023	\$ 14.713.543.000	\$ 162.219.000	\$ 14.551.324.000	28/04/2023	5	1	\$ 727.566.200,00	3/05/2026
2023-I	901.484.850	5/05/2023	\$ 1.181.081.000	\$ 119.900.000	\$ 1.090.867.000	28/04/2023	7	1	\$ 54.543.350,00	5/05/2026
2023-I	901.605.410	5/07/2023	\$ 832.561.121		\$ 932.818.233	28/04/2023	68	3	\$ 139.922.734,95	5/07/2026
2023-I	860.005.330	29/05/2023	\$ 2.205.392.438	\$ 123.631.563	\$ 2.081.760.875	28/04/2023	31	2	\$ 208.176.087,50	29/05/2026

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2023-I	900.254.399	3/05/2023	\$ 2.683.466.444	\$ 375.330.623	\$ 2.308.135.820	28/04/2023	5	1	\$ 115.406.791,01	3/05/2026
2023-I	901.326.841	5/09/2023	\$ 1.887.949.000		\$ 2.522.959.000	28/04/2023	130	5	\$ 630.739.750,00	5/09/2026
2023-I	892.400.030	2/05/2023	\$ 177.887.791	\$ 7.764.197	\$ 170.123.594	28/04/2023	4	1	\$ 8.506.179,69	2/05/2026
2023-I	901.368.737	4/05/2023	\$ 250.449.284	\$ 19.184.492	\$ 231.264.792	28/04/2023	6	1	\$ 11.563.239,60	4/05/2026
2023-I	900.212.103	2/05/2023	\$ 6.927.699.559	\$ 284.773.611	\$ 6.642.925.948	28/04/2023	4	1	\$ 332.146.297,40	2/05/2026
2023-I	900.460.506	2/05/2023	\$ 13.520.212.724	\$ 397.060.374	\$ 13.123.152.350	28/04/2023	4	1	\$ 656.157.617,52	2/05/2026
2023-I	900.958.911	3/05/2023	\$ 460.306.000	\$ 54.557.000	\$ 405.749.000	28/04/2023	5	1	\$ 20.287.450,00	3/05/2026
2023-I	901.493.376	3/05/2023	\$ 217.868.000	\$ 7.342.000	\$ 216.415.000	28/04/2023	5	1	\$ 10.820.750,00	3/05/2026
2023-II	800.185.781	1/08/2023	\$ 6.384.775.000	\$ 619.071.000	\$ 5.765.704.000	31/07/2023	1	1	\$ 288.285.200,00	1/08/2026
2023-II	901.489.795	2/08/2023	\$ 2.397.366.489		\$ 2.397.366.489	31/07/2023	2	1	\$ 119.868.324,46	2/08/2026
2023-II	900.088.112	1/08/2023	\$ 954.330.239	\$ 4.998.175	\$ 949.332.064	31/07/2023	1	1	\$ 47.466.603,20	1/08/2026
2023-II	890.704.196	1/08/2023	\$ 424.653.237	\$ 12.048.555	\$ 412.604.682	31/07/2023	1	1	\$ 20.630.234,10	1/08/2026
2023-II	830.125.539	1/08/2023	\$ 1.356.310.830	\$ 22.344.375	\$ 1.333.966.455	31/07/2023	1	1	\$ 66.698.322,75	1/08/2026
2023-II	901.554.189	1/08/2023	\$ 761.112.545	\$ 6.650.977	\$ 754.461.568	31/07/2023	1	1	\$ 37.723.078,40	1/08/2026

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2023-II	830.019.189	1/08/2023	\$ 6.566.303.726	\$ 241.518.750	\$ 6.324.784.976	31/07/2023	1	1	\$ 316.239.248,80	1/08/2026
2023-II	900.391.540	1/08/2023	\$ 1.071.883.861	\$ 51.087.385	\$ 1.020.796.476	31/07/2023	1	1	\$ 51.039.823,80	1/08/2026
2023-II	890.100.577	1/08/2023	\$ 14.764.608.647	\$ 697.704.321	\$ 14.066.904.326	31/07/2023	1	1	\$ 703.345.216,28	1/08/2026
2023-II	860.025.338	1/08/2023	\$ 13.097.354.000	\$ 170.154.000	\$ 12.927.200.000	31/07/2023	1	1	\$ 646.360.000,00	1/08/2026
2023-II	901.484.850	1/08/2023	\$ 1.111.204.000	\$ 120.488.000	\$ 990.716.000	31/07/2023	1	1	\$ 49.535.800,00	1/08/2026
2023-II	901.605.410	1/08/2023	\$ 1.309.803.291		\$ 1.309.803.291	31/07/2023	1	1	\$ 65.490.164,57	1/08/2026
2023-II	830.007.064	2/08/2023	\$ 1.524.654.000	\$ 66.627.000	\$ 1.458.027.000	31/07/2023	2	1	\$ 72.901.350,00	2/08/2026
2023-II	860.005.309	3/08/2023	\$ 638.104.273	\$ 66.849.274	\$ 571.254.999	31/07/2023	3	1	\$ 28.562.749,97	3/08/2026
2023-II	901.191.290	1/08/2023	\$ 25.325.118	\$ 4.563.344	\$ 20.761.774	31/07/2023	1	1	\$ 1.038.088,70	1/08/2026
2023-II	860.005.330	1/08/2023	\$ 2.369.055.293	\$ 111.300.061	\$ 2.257.755.232	31/07/2023	1	1	\$ 112.887.761,60	1/08/2026
2023-II	900.254.399	10/08/2023	\$ 2.581.216.404	\$ 408.298.709	\$ 2.172.917.695	31/07/2023	10	1	\$ 108.645.884,77	10/08/2026
2023-II	901.326.841	20/11/2023	\$ 1.535.842.055		\$ 1.997.195.055	31/07/2023	112	4	\$ 399.439.011,05	20/11/2026
2023-II	892.400.030	1/08/2023	\$ 153.524.600	\$ 1.658.452	\$ 151.866.148	31/07/2023	1	1	\$ 7.593.307,40	1/08/2026
2023-II	901.559.992	2/08/2023	\$ 8.835.098	\$ 138.497	\$ 8.696.601	31/07/2023	2	1	\$ 434.830,05	2/08/2026

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2023-II	901.368.737	2/08/2023	\$ 247.987.064	\$ 7.850.287	\$ 240.136.777	31/07/2023	2	1	\$ 12.006.838,85	2/08/2026
2023-II	900.460.506	1/08/2023	\$ 13.540.616.643	\$ 394.436.508	\$ 13.146.180.135	31/07/2023	1	1	\$ 657.309.006,74	1/08/2026
2023-II	900.958.911	2/08/2023	\$ 920.307.000	\$ 123.672.000	\$ 796.635.000	31/07/2023	2	1	\$ 39.831.750,00	2/08/2026
2023-II	901.493.376	1/08/2023	\$ 166.137.000	\$ 7.086.000	\$ 159.051.000	31/07/2023	1	1	\$ 7.952.550,00	1/08/2026
2023-III	800.185.781	1/11/2023	\$ 6.402.904.000	\$ 662.629.000	\$ 5.740.275.000	31/10/2023	1	1	\$ 287.013.750,00	1/11/2026
2023-III	900.088.112	1/11/2023	\$ 694.041.718	\$ 6.653.055	\$ 687.388.663	31/10/2023	1	1	\$ 34.369.433,17	1/11/2026
2023-III	890.100.577	1/11/2023	\$ 12.800.228.753	\$ 592.551.954	\$ 12.207.676.800	31/10/2023	1	1	\$ 610.383.839,99	1/11/2026
2023-III	860.025.338	1/11/2023	\$ 12.506.745.000	\$ 160.817.000	\$ 12.345.928.000	31/10/2023	1	1	\$ 617.296.400,00	1/11/2026
2023-III	901.605.410	8/11/2023	\$ 1.334.691.051		\$ 1.334.691.051	31/10/2023	8	1	\$ 66.734.552,57	8/11/2026
2023-III	830.007.064	2/11/2023	\$ 1.450.892.000	\$ 81.984.000	\$ 1.368.908.000	31/10/2023	2	1	\$ 68.445.400,00	2/11/2026
2023-III	860.005.309	30/11/2023	\$ 749.877.776	\$ 59.022.908	\$ 690.854.868	31/10/2023	30	1	\$ 34.542.743,40	30/11/2026
2023-III	901.191.290	1/11/2023	\$ 17.666.486	\$ 3.628.262	\$ 14.038.224	31/10/2023	1	1	\$ 701.911,20	1/11/2026
2023-III	860.005.330	7/11/2023	\$ 2.227.554.667	\$ 150.470.969	\$ 2.077.083.698	31/10/2023	7	1	\$ 103.854.184,90	7/11/2026
2023-III	901.326.841	1/12/2023	\$ 1.343.738.876		\$ 1.450.994.876	31/10/2023	31	2	\$ 145.099.487,61	1/12/2026

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2023-III	892.400.030	1/11/2023	\$ 132.787.919	\$ 2.203.573	\$ 130.584.346	31/10/2023	1	1	\$ 6.529.217,32	1/11/2026
2023-III	901.368.737	20/11/2023	\$ 353.237.575	\$ 13.779.473	\$ 344.520.102	31/10/2023	20	1	\$ 17.226.005,10	20/11/2026
2023-III	900.460.506	1/11/2023	\$ 10.237.428.715	\$ 442.310.111	\$ 9.795.118.604	31/10/2023	1	1	\$ 489.755.930,18	1/11/2026
2023-III	900.958.911	1/11/2023	\$ 1.098.426.000	\$ 91.591.000	\$ 1.006.835.000	31/10/2023	1	1	\$ 50.341.750,00	1/11/2026
2023-III	901.662.792	19/09/2024	\$ 1.092.000	\$ -	\$ 1.572.000	31/10/2023	324	11	\$ 864.600,00	19/09/2027
2023-IV	900.088.112	6/02/2024	\$ 720.710.536	\$ 5.978.649	\$ 714.731.887	31/01/2024	6	1	\$ 35.736.594,35	6/02/2027
2023-IV	890.704.196	1/02/2024	\$ 443.398.697	\$ 11.809.506	\$ 431.589.191	31/01/2024	1	1	\$ 21.579.459,55	1/02/2027
2023-IV	830.125.539	1/02/2024	\$ 790.884.077	\$ 37.331.116	\$ 753.552.961	31/01/2024	1	1	\$ 37.677.648,05	1/02/2027
2023-IV	901.554.189	1/02/2024	\$ 756.484.271	\$ 21.624.875	\$ 734.859.396	31/01/2024	1	1	\$ 36.742.969,80	1/02/2027
2023-IV	830.019.189	1/02/2024	\$ 6.890.180.649	\$ 338.467.537	\$ 6.551.713.112	31/01/2024	1	1	\$ 327.585.655,60	1/02/2027
2023-IV	900.391.540	1/02/2024	\$ 1.153.060.589	\$ 128.833.406	\$ 1.024.227.183	31/01/2024	1	1	\$ 51.211.359,15	1/02/2027
2023-IV	890.100.577	6/02/2024	\$ 13.984.371.647	\$ 626.695.779	\$ 13.357.675.869	31/01/2024	6	1	\$ 667.883.793,43	6/02/2027
2023-IV	901.605.410	20/02/2024	\$ 1.222.819.650		\$ 1.282.996.650	31/01/2024	20	1	\$ 64.149.832,49	20/02/2027
2023-IV	830.007.064	1/02/2024	\$ 2.227.196.000	\$ 93.982.000	\$ 2.133.214.000	31/01/2024	1	1	\$ 106.660.700,00	1/02/2027

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2023-IV	860.005.309	20/02/2024	\$ 897.141.262	\$ 86.348.851	\$ 810.792.412	31/01/2024	20	1	\$ 40.539.620,59	20/02/2027
2023-IV	901.191.290	5/02/2024	\$ 13.733.934	\$ 3.157.248	\$ 10.576.686	31/01/2024	5	1	\$ 528.834,30	5/02/2027
2023-IV	860.005.330	8/02/2024	\$ 2.388.250.883	\$ 198.639.704	\$ 2.189.611.179	31/01/2024	8	1	\$ 109.480.558,95	8/02/2027
2023-IV	901.326.841	2/02/2024	\$ 2.623.877.000		\$ 2.623.877.000	31/01/2024	2	1	\$ 131.193.850,00	2/02/2027
2023-IV	892.400.030	6/02/2024	\$ 140.238.416	\$ 2.912.142	\$ 137.326.275	31/01/2024	6	1	\$ 6.866.313,73	6/02/2027
2023-IV	900.460.506	6/02/2024	\$ 10.979.746.409	\$ 357.467.860	\$ 10.622.278.549	31/01/2024	6	1	\$ 531.113.927,44	6/02/2027
2023-IV	901.662.792	19/09/2024	\$ 1.033.357.000	\$ -	\$ 1.616.214.000	31/01/2024	232	8	\$ 646.485.600,00	19/09/2027
2024-I	901.489.795	1/05/2024	\$ 4.026.266.136		\$ 4.026.266.136	30/04/2024	1	1	\$ 201.313.306,82	1/05/2027
2024-I	900.088.112	2/05/2024	\$ 932.039.400	\$ 3.658.033	\$ 928.381.367	30/04/2024	2	1	\$ 46.419.068,36	2/05/2027
2024-I	890.704.196	2/05/2024	\$ 389.496.804	\$ 12.754.043	\$ 376.742.761	30/04/2024	2	1	\$ 18.837.138,05	2/05/2027
2024-I	830.125.539	2/05/2024	\$ 833.383.851	\$ 30.900.436	\$ 802.483.415	30/04/2024	2	1	\$ 40.124.170,75	2/05/2027
2024-I	901.554.189	2/05/2024	\$ 578.072.208	\$ 21.016.238	\$ 557.055.970	30/04/2024	2	1	\$ 27.852.798,50	2/05/2027
2024-I	830.019.189	2/05/2024	\$ 6.069.247.913	\$ 352.291.829	\$ 5.716.956.084	30/04/2024	2	1	\$ 285.847.804,20	2/05/2027
2024-I	900.391.540	2/05/2024	\$ 1.016.802.274	\$ 130.955.833	\$ 885.846.441	30/04/2024	2	1	\$ 44.292.322,05	2/05/2027

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2024-I	890.100.577	2/05/2024	\$ 13.193.736.060	\$ 581.390.580	\$ 12.612.345.481	30/04/2024	2	1	\$ 630.617.274,04	2/05/2027
2024-I	800.095.254	14/05/2024	\$ 9.154.178.900	\$ 676.518.190	\$ 8.477.660.711	30/04/2024	14	1	\$ 423.883.035,54	14/05/2027
2024-I	901.605.410	3/05/2024	\$ 1.437.518.166		\$ 1.437.518.166	30/04/2024	3	1	\$ 71.875.908,29	3/05/2027
2024-I	860.005.309	3/05/2024	\$ 781.052.132	\$ 77.677.581	\$ 703.374.551	30/04/2024	3	1	\$ 35.168.727,56	3/05/2027
2024-I	901.191.290	2/05/2024	\$ 62.577.094	\$ 2.719.656	\$ 59.857.438	30/04/2024	2	1	\$ 2.992.871,90	2/05/2027
2024-I	901.346.819	31/05/2024	\$ 15.388.134		\$ 16.457.134	30/04/2024	31	1	\$ 822.856,69	31/05/2027
2024-I	900.488.263	16/05/2024	\$ 9.928.736		\$ 9.928.736	30/04/2024	16	1	\$ 496.436,79	16/05/2027
2024-I	860.005.330	2/05/2024	\$ 2.848.679.799	\$ 162.216.944	\$ 2.686.462.855	30/04/2024	2	1	\$ 134.323.142,75	2/05/2027
2024-I	901.326.841	25/06/2024	\$ 1.296.814.930		\$ 1.478.754.930	30/04/2024	56	2	\$ 147.875.492,99	25/06/2027
2024-I	901.662.796	12/07/2024	\$ 898.538.309		\$ 1.080.690.309	30/04/2024	73	3	\$ 162.103.546,32	12/07/2027
2024-I	892.400.030	2/05/2024	\$ 155.434.222	\$ 3.852.856	\$ 151.581.366	30/04/2024	2	1	\$ 7.579.068,29	2/05/2027
2024-I	900.460.506	2/05/2024	\$ 11.531.384.191	\$ 367.729.387	\$ 11.163.654.804	30/04/2024	2	1	\$ 558.182.740,19	2/05/2027
2024-I	901.193.543	10/02/2025	\$ 8.184.000	\$ -	\$ 9.328.000	30/04/2024	286	10	\$ 4.664.000,00	10/02/2028
2024-II	890.704.196	2/08/2024	\$ 488.192.213	\$ 36.085.882	\$ 452.106.331	31/07/2024	2	1	\$ 22.605.316,55	2/08/2027

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2024-II	830.125.539	2/08/2024	\$ 848.987.261	\$ 74.377.016	\$ 774.610.245	31/07/2024	2	1	\$ 38.730.512,25	2/08/2027
2024-II	901.554.189	2/08/2024	\$ 668.267.889	\$ 60.413.513	\$ 607.854.376	31/07/2024	2	1	\$ 30.392.718,80	2/08/2027
2024-II	830.019.189	2/08/2024	\$ 6.961.490.969	\$ 940.381.670	\$ 6.021.109.299	31/07/2024	2	1	\$ 301.055.464,95	2/08/2027
2024-II	900.391.540	2/08/2024	\$ 999.384.478	\$ 279.929.165	\$ 719.455.313	31/07/2024	2	1	\$ 35.972.765,65	2/08/2027
2024-II	901.605.410	26/09/2024	\$ 1.789.884.414		\$ 1.789.884.414	31/07/2024	57	2	\$ 178.988.441,44	26/09/2027
2024-II	901.191.290	26/08/2024	\$ 524.093.381	\$ 20.592.334	\$ 503.501.047	31/07/2024	26	1	\$ 25.175.052,33	26/08/2027
2024-II	900.488.263	9/08/2024	\$ 14.772.901	\$ 1.851.979	\$ 12.920.922	31/07/2024	9	1	\$ 646.046,10	9/08/2027
2024-II	901.326.841	1/08/2024	\$ 1.509.433.220		\$ 1.509.433.220	31/07/2024	1	1	\$ 75.471.660,98	1/08/2027
2024-II	901.662.796	15/08/2024	\$ 1.703.576.000		\$ 1.807.805.000	31/07/2024	15	1	\$ 90.390.250,00	15/08/2027
2024-II	900.212.103	5/08/2024	\$ 6.997.460.144	\$ 744.076.433	\$ 6.253.383.711	31/07/2024	5	1	\$ 312.669.185,55	5/08/2027
2024-II	901.193.543	10/02/2025	\$ 14.476.000	\$ -	\$ 15.846.000	31/07/2024	194	7	\$ 5.546.100,00	10/02/2028
2024-III	901.489.795	6/11/2024	\$ 2.345.501.189		\$ 2.345.501.189	31/10/2024	6	1	\$ 117.275.059,43	6/11/2027
2024-III	901.605.410	2/01/2025	\$ 1.856.356.151		\$ 1.898.417.151	31/10/2024	63	3	\$ 284.762.572,58	2/01/2028
2024-III	901.191.290	14/02/2025	\$ 694.667.548	\$ 45.868.010	\$ 648.799.538	31/10/2024	106	4	\$ 129.759.907,60	14/02/2028

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2024-III	860.005.330	20/11/2024	\$ 2.442.752.990	\$ 178.030.182	\$ 2.264.722.808	31/10/2024	20	1	\$ 113.236.140,40	20/11/2027
2024-III	901.326.841	19/11/2024	\$ 1.533.252.000		\$ 1.618.619.000	31/10/2024	19	1	\$ 80.930.950,00	19/11/2027
2024-III	901.662.796	19/11/2024	\$ 1.648.502.000		\$ 1.740.285.000	31/10/2024	19	1	\$ 87.014.250,00	19/11/2027
2024-III	901.193.543	10/02/2025	\$ 5.592.000	\$ -	\$ 6.260.000	31/10/2024	102	4	\$ 1.252.000,00	10/02/2028
2024-IV	901.489.795	10/02/2025	\$ 2.615.466.928	\$ -	\$ 2.615.466.928	31/01/2025	10	1	\$ 130.773.346,39	10/02/2028
2024-IV	890.704.196	3/02/2025	\$ 476.656.050	\$ 49.635.044	\$ 427.021.006	31/01/2025	3	1	\$ 21.351.050,30	3/02/2028
2024-IV	830.125.539	3/02/2025	\$ 965.935.261	\$ 106.786.742	\$ 859.148.519	31/01/2025	3	1	\$ 42.957.425,95	3/02/2028
2024-IV	901.554.189	3/02/2025	\$ 579.651.956	\$ 50.798.653	\$ 528.853.303	31/01/2025	3	1	\$ 26.442.665,15	3/02/2028
2024-IV	830.019.189	3/02/2025	\$ 7.646.860.011	\$ 1.617.460.724	\$ 6.029.399.287	31/01/2025	3	1	\$ 301.469.964,35	3/02/2028
2024-IV	900.391.540	3/02/2025	\$ 1.285.522.893	\$ 414.941.167	\$ 870.581.726	31/01/2025	3	1	\$ 43.529.086,30	3/02/2028
2024-IV	901.605.410	28/03/2025	\$ 1.741.950.515	\$ -	\$ 1.791.174.515	31/01/2025	56	2	\$ 179.117.451,54	28/03/2028
2024-IV	830.007.064	3/02/2025	\$ 2.214.776.000	\$ 109.199.000	\$ 2.105.577.000	31/01/2025	3	1	\$ 105.278.850,00	3/02/2028
2024-IV	860.005.309	7/02/2025	\$ 907.805.951	\$ 78.968.430	\$ 828.837.521	31/01/2025	7	1	\$ 41.441.876,06	7/02/2028
2024-IV	901.191.290	14/02/2025	\$ 796.829.738	\$ 68.199.168	\$ 728.630.570	31/01/2025	14	1	\$ 36.431.528,48	14/02/2028

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firma
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2024-IV	901.326.841	13/02/2025	\$ 2.452.134.000		\$ 2.591.066.000	31/01/2025	13	1	\$ 129.553.300,00	13/02/2028
2024-IV	901.662.796	13/02/2025	\$ 1.959.394.000		\$ 2.070.409.000	31/01/2025	13	1	\$ 103.520.450,00	13/02/2028
2024-IV	900.212.103	10/02/2025	\$ 7.743.090.105	\$ 870.212.364	\$ 6.872.877.741	31/01/2025	10	1	\$ 343.643.887,05	10/02/2028
2024-IV	901.859.558	6/02/2025	\$ 245.168.585	\$ -	\$ 245.168.585	31/01/2025	6	1	\$ 12.258.429,25	6/02/2028
2024-IV	901.193.543	10/02/2025	\$ 3.802.000	\$ -	\$ 3.802.000	31/01/2025	10	1	\$ 190.100,00	10/02/2028
2024-IV	901.890.692	30/04/2025	\$ 15.860.627		\$ 17.810.174	31/01/2025	89	3	\$ 2.671.526,10	30/04/2028
2025-I	901.489.795	6/05/2025	\$ 2.332.339.923		\$ 2.332.339.923	30/04/2025	6	1	\$ 116.616.996,15	6/05/2028
2025-I	890.704.196	5/05/2025	\$ 369.090.263	\$ 48.456.615	\$ 320.633.648	30/04/2025	5	1	\$ 16.031.682,40	5/05/2028
2025-I	830.125.539	5/05/2025	\$ 1.305.429.483	\$ 148.894.888	\$ 1.156.534.595	30/04/2025	5	1	\$ 57.826.729,75	5/05/2028
2025-I	901.554.189	5/05/2025	\$ 501.243.109	\$ 50.474.740	\$ 450.768.369	30/04/2025	5	1	\$ 22.538.418,45	5/05/2028
2025-I	830.019.189	5/05/2025	\$ 7.211.036.231	\$ 1.235.912.915	\$ 5.975.123.316	30/04/2025	5	1	\$ 298.756.165,80	5/05/2028
2025-I	900.391.540	5/05/2025	\$ 1.249.463.009	\$ 330.238.384	\$ 919.224.625	30/04/2025	5	1	\$ 45.961.231,25	5/05/2028
2025-I	901.605.410	11/06/2025	\$ 1.978.518.043		\$ 2.008.403.043	30/04/2025	42	2	\$ 200.840.304,26	11/06/2028
2025-I	901.326.841	26/05/2025	\$ 1.717.560.000		\$ 1.825.997.000	30/04/2025	26	1	\$ 91.299.850,00	26/05/2028

Información Fontur						Fecha máxima de presentación y pago	Extemporaneidad			Fecha firmeza
Trimestre	Nit	FECHA DE REPORTE DE INFORMACIÓN	SUBTOTAL LIQUIDACIÓN PRIVADA	VALOR DEVOLUCIONES	VALOR DE LA LIQUIDACIÓN PRIVADA		Días de extemporaneidad (Presentación)	Mes o fracción de mes de extemporaneidad (Presentación)	Valor sanción extemporaneidad Calculo CGR	
2025-I	900.123.125	12/05/2025	\$ 596.956.431	\$ 42.685.967	\$ 554.270.464	30/04/2025	12	1	\$ 27.713.523,20	12/05/2028
2025-I	900.212.103	12/05/2025	\$ 4.748.891.711	\$ 660.982.629	\$ 4.087.909.082	30/04/2025	12	1	\$ 204.395.454,10	12/05/2028
2025-I	901.859.558	8/05/2025	\$ 285.440.433		\$ 285.440.433	30/04/2025	8	1	\$ 14.272.021,65	8/05/2028
<u>TOTAL</u>									23.123.955.504	

Anexo nro. 3

Visita de Inspección Física al Proyecto de Infraestructura Turística en Prado (Tolima) CGR

Registro Fotográfico (Visita realizada el día 25 y 26 de septiembre del 2025)

	
Foto No. 1: Instalación de Visita	Foto No. 2: Instalación de Visita
	
Foto No. 3: Inicio de tramo del malecón	Foto No. 4: Zona de Acceso al punto de información

	
Foto No. 5: Acceso a rampas y zonas de circulación afectación de especies arbustivas	Foto No. 6: Afectación de especies arbustivas en el nivel del malecón
	
Foto No. 7: Especie arbustiva con posible afectación y tala	Foto No. 8: afectación arbustiva en la placa del malecón
	

Foto No. 9: Fuente contemplativa	Foto No. 10: materas para especies arbustivas afectadas
 25/09/2025 11:59:28 a.m. 3.7523452N 74.88727481W 146° S Puerto Hidroprado, Prado Tolima	 25/09/2025 11:59:25 a.m. 3.7523452N 74.88727481W 176° S Puerto Hidroprado, Prado Tolima
Foto No. 11: especies arbustivas sobre la placa del malecón	Foto No. 12: barandas de protección para las especies arbustivas
 25/09/2025 11:58:57 a.m. 3.7523452N 74.88727481W 176° S Puerto Hidroprado, Prado Tolima	 25/09/2025 11:59:55 a.m. 3.7523452N 74.88727481W 176° S Puerto Hidroprado, Prado Tolima
Foto No. 13: Zona de juegos infantiles	Foto No. 14: afectación a especies arbustivas sobre la placa de malecón y posible riesgo de accidentes a transeúntes

	
Foto No. 15: afectación a especies arbustivas sobre placa de malecón y posible riesgo de accidentes a transeúntes	Foto No. 16: afectación a especies arbustivas sobre placa de malecón y posible riesgo de accidentes a transeúntes
	
Foto No. 17: afectación a especies arbustivas sobre placa de malecón	Foto No. 18: afectación radicular arbustiva producida por elementos estructurales bajo placa de piso del malecón
	

Foto No. 19: afectación radicular arbustiva producida por elementos estructurales bajo placa de piso del malecón	Foto No. 20: afectación radicular arbustiva bajo placa de piso en las rampas de acceso
 25/09/2025 12:04:15 p.m. 3.752388N 74.887204W 308° NW Puerto Hidroprado, Prado Tolima	 25/09/2025 12:03:51 p.m. 3.752367N 74.887204W 308° NW Puerto Hidroprado, Prado Tolima
Foto No. 21: afectación radicular arbustiva producida por elementos estructurales y tuberías bajo placa de piso del malecón	Foto No. 22: afectación radicular arbustiva producida por elementos estructurales y tuberías bajo placa de piso del malecón
 25/09/2025 3:27:54 p.m. 3.75292018N 74.8871692W 216° SW Prado Tolima	 25/09/2025 3:34:32 p.m. 3.75252231N 74.88730967W 2° N Puerto Hidroprado, Prado Tolima
Foto No. 23: rampa de acceso a zona baja del malecón	Foto No. 24: Oficina punto de información

 25/09/2025 3:35:18 p.m. 3.75246965N 74.88729276W 327° NW Puerto Hidroprado, Prado Prado Tolima	 25/09/2025 3:35:28 p.m. 3.75246965N 74.88729276W 358° N Puerto Hidroprado, Prado Prado Tolima
Foto No. 25: Punto de información y cuarto de maquinas	Foto No. 26: cuarto de máquinas para tanque de almacenamiento
 25/09/2025 3:35:18 p.m. 3.75249309N 74.88729457W 57° NE Puerto Hidroprado, Prado Prado Tolima	 25/09/2025 3:34:29 p.m. 3.75252211N 74.8873111°W 34° NE Puerto Hidroprado, Prado Prado Tolima
Foto No. 27: tablero de control para sistema eléctrico	Foto No. 28: oficina punto de información

En la visita realizada el día 25 y 26 de septiembre del 2025 por parte de la Contraloría General de la República, se pudo evidenciar lo siguiente:

- El proyecto Malecón Turístico del municipio de Prado – Tolima, el día de la visita el proyecto encontraba con Acta de terminación y con proyección para la suscripción del acta de liquidación del proyecto.
- Se realizó verificación en campo de las cantidades de obra, se pudo evidenciar que las mismas corresponde con las cantidades de obra ejecutadas y pagadas al contratista de obra, coincidentes con las diferentes actas de pago.
- Se verifico el estado de las especies arbóreas algunas se encuentran ubicadas en las materas (Ver foto No. 9 y 10) dispuestas en los diseños arquitectónicos. Otras especies quedaron ubicadas en los vanos atravesando en la placa de piso y los elementos estructurales (Ver Foto No. 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 17) del Malecón evidenciando su posible afectación.
- De acuerdo con la visita al proyecto referenciado en la foto No. 7 se pudo evidenciar que existe un árbol con una posible afectación por tala, la cual no estaría autorizada por las autoridades competentes.
- En la visita al proyecto (Ver Foto No. 18, 19, 20, 21, 22) se puede evidenciar la posible afectación al sistema radicular como consecuencia de la ejecución del proyecto en las excavaciones alrededor, aumentando el riesgo de volcamiento de los mismos.
- Es necesario dejar mencionar que para los niños existe un riesgo en la zona de juegos infantiles, ya que a pesar de tener barandas es necesario que se implemente un sistema de seguridad para evitar accidentes en los vanos expuestos donde se encuentran ubicados los árboles (Ver Foto No. 14, 15 y 16).
- El proyecto se encuentra dentro de la zona forestal protectora - productora considerada como zona de incidencia del embalse artificial de la Represa de Hidroprado.
- El Malecón Turístico, se localiza en una zona categorizada como Áreas de Especial significancia ambiental de conformidad con el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Prado (POMCA).
- De acuerdo con la RESOLUCIÓN No. 162 resuelve NEGAR el Permiso de Aprovechamiento Forestal Aislado por obra Pública, solicitado a través del

radicado No. 3265 del 12 de febrero de 2024, por el MUNICIPIO DE PRADO TOLIMA.

Anexo nro. 4

Visita de Inspección Física al Proyecto de Embarcaderos fluviales en Cartagena – Zona de almacenamiento Mamonal. CGR

Registro Fotográfico (Visita realizada el día 14 y 15 de octubre del 2025)



Foto No. 1: Instalación de Visita



Foto No. 2: Ubicación embarcaderos en zona de Mamonal



Foto No. 3: Daños de oxidación en módulos por exposición al ambiente y reubicación



Foto No. 4: Daños de oxidación en módulos por exposición al ambiente



Foto No. 5: Daños en módulos por reubicación



Foto No. 6: Daños de oxidación en módulos



Foto No. 7: módulos apoyados sobre la misma estructura sin protección



Foto No. 8: afectación en las capas exteriores (decoloración y tiza) en la pintura de los módulos

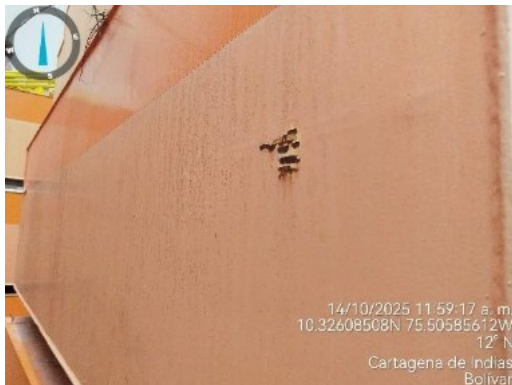


Foto No. 9: afectación por exposición a condiciones ambientales en la pintura (decoloración y tiza) y oxidación



Foto No. 10: módulos sin apoyo de protección



Foto No. 11: Deterioro en pintura en sección inferior



Foto No. 12: Afectación por oxidación



Foto No. 13: módulos expuestos y apoyados sobre suelo natural



Foto No. 14: elementos de barandas del portalón almacenados



Foto No. 15: elementos de cubierta en bodega almacenados



Foto No. 16: elementos de portalón en bodega almacenados



Foto No. 17: módulos apoyados y expuestos sobre la capa vegetal



Foto No. 18: módulos apoyados y expuestos sobre la capa vegetal con evidente afectación en pintura (decoloración y tiza).



Foto No. 19: Módulos apoyados y expuestos sobre la capa vegetal



Foto No. 20: Módulos apoyados y expuestos sobre la capa vegetal



Foto No. 21: Módulos apoyados y expuestos sobre la capa vegetal



Foto No. 22: Reunión de cierre en zona industrial Mamonal en COTECMAR

En la visita realizada el día 14 y 15 de octubre del 2025 por parte de la Contraloría General de la República, se pudo evidenciar lo siguiente:

- El 29 de agosto de 2023, el proyecto fue declarado técnica, jurídica y presupuestalmente viable sin que existieran los estudios de factibilidad específicos, ni las certificaciones ambientales, territoriales o de sostenibilidad requeridas.
- La selección de los 88 sitios se realizó con base en un diagnóstico general sobre la pérdida de competitividad del transporte fluvial, sin estudios comparativos de impacto, ni criterios diferenciados de priorización.
- La fabricación de los 88 embarcaderos fue terminada en marzo de 2025, únicamente 5 han sido instalados y entregados, que corresponden a los municipios de Puerto Wilches (Santander), María La Baja (Bolívar), Cerro de San Antonio, Plato y San Sebastián de Buenavista (Magdalena).
- Los informes de interventoría también demostraron que en la Fase 2 se materializaron los riesgos advertidos respecto a la consecución de los permisos ambientales que deberían tardar 40 días hábiles en promedio y llegaron a demorarse hasta 181 días.
- Solo 10 sitios cuentan con permisos de ocupación de cauce, y ninguno tiene autorización de construcción de obras en riberas. Asimismo, de los 70

convenios interadministrativos previstos, únicamente se firmaron 59, lo que obstaculizó la radicación de permisos. La falta de acciones preparatorias de los municipios, como la remoción de obstáculos, adecuación de accesos o socialización con las comunidades, también incidió en los retrasos.

- La licencia ambiental en Ayapel (Córdoba) y un permiso patrimonial en Mompox (Bolívar), así como la omisión en la gestión de consultas previas en al menos 12 sitios con comunidades étnicas. Incluso la primera instalación realizada en Puerto Wilches, en julio de 2025, se ejecutó en el marco de una emergencia pública y sin permisos, lo cual evidenció una fragilidad jurídica y técnica.
- La exposición de los embarcaderos expuestos a condiciones climáticas puede generar afectaciones tales como humedad relativa alta, alta salinidad del aire, temperatura promedio altas y exposición intensa de radiación UV que aceleran la oxidación en el casco metálico y daños en la pintura.
- Por los daños en la oxidación en la pintura puede afectarse: pérdida de adherencia del recubrimiento, ampollamiento (blistering) por la formación de burbujas entre la pintura y el metal por acumulación de humedad o sales, decoloración y tiza (chalking) debido a la degradación del pigmento por exposición UV, desprendimiento en capas (peeling o flaking) debido a que la pintura se levanta, dejando expuesto el metal.
- Puede generarse daños por oxidación en el casco metálico una vez la pintura falla puede generarse formación de óxidos (herrumbre), picaduras (pitting), pérdida de espesor del material. Así mismo, podría comprometer la flotabilidad o la seguridad estructural del embarcadero.
- Como consecuencias técnicas y funcionales propias de los embarcaderos expuestos en condiciones climáticas se puede observar que podría reducirse de la vida útil de la estructura, mayor frecuencia de mantenimiento y costos de reparación, riesgo de contaminación ambiental por desprendimiento de óxidos y pintura y la posible inutilización generando corrosión alcanzando elementos estructurales.
- Estos aspectos evidenciados en la visita generan un alto impacto debido a la cantidad de permisos que aún no han sido viabilizados por parte de las corporaciones y teniendo en cuenta que la fecha de terminación del contrato de obra está prevista para en julio de 2025, situación que puede comprometer el cumplimiento del objeto contractual si no se adoptan medidas correctivas inmediatas.

