

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

Pública	☒	Pública Clasificada	☐	Pública Reservada	☐
---------	-------------------------------------	---------------------	--------------------------	-------------------	--------------------------

EL CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, los artículos 4 y 5 de Decreto 934 de 2003, y los artículos 2 y 38 del Acuerdo 10 de 2019, y

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Directivo Nacional del SENA, en su condición de Consejo de Administración del Fondo Emprender, mediante Acta No. 1590 del Consejo Directivo Nacional del SENA, de fecha primero (1) de noviembre de 2021, aprobó el plan de negocios No. 73337 denominado "TORRENZENILLA", representado por el emprendedor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.101.053, por un valor asignado de **OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$80.000.000)**.

Que el plan de negocio con ID **73337**, denominado "TORRENZENILLA", fue gestionado por el emprendedor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.101.053, bajo el Contrato de Cooperación Empresarial No. 375, cuya ejecución inició el veintisiete (27) de mayo de 2022, y para el que se desembolsó un valor total de **CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$42.567.662)**, provenientes de recursos de capital semilla asignados por el Fondo Emprender, de conformidad con los desembolsos aprobados y los informes de interventoría.

Que el Consejo Directivo Nacional del SENA, en su condición de Consejo de Administración del Fondo Emprender, mediante Resolución No. 1-2325 "Por la cual no se condonan los recursos a tres (3) planes de negocio, asignados por el Fondo Emprender" del veintiocho (28) de julio de 2025, decidió no condonar los recursos asignados por el Fondo Emprender a tres (3) planes de negocio, entre los cuales se encuentra el plan de negocio con ID 73337 denominado "TORRENZENILLA", decisión sustentada en la recomendación de la interventoría y ratificada por el operador Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Que la decisión del Consejo Directivo Nacional del SENA de no condonar los recursos del plan de negocio ID 73337 denominado "TORRENZENILLA", se tomó con base en el informe final consolidado de interventoría presentado por la Universidad de Antioquia, con fecha de dos (2) de octubre de 2024, sustentado durante el acompañamiento y revisión de interventoría ejercida a través del Contrato de Interventoría No. 2245, junto con las actas de seguimiento suscritas por las partes, en el cual se evaluó el cumplimiento de los indicadores de gestión (generación de empleo, ejecución presupuestal, mercadeo, contrapartidas, producción y ventas) y compromisos contractuales.

Que en el numeral 11 del mencionado informe final de interventoría emitido por la Universidad de Antioquia, se recomendó: "La interventoría recomienda al Operador del Fondo Emprender y al Consejo Directivo del SENA, el REEMBOLSO O NO CONDONACIÓN de los recursos asignados, debido al incumplimiento de los numerales de la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación No. 375, celebrado entre SENA, UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y la contratista, para



RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

la financiación del proyecto No. 73337", según consta en la página 34 del Informe Final Consolidado de Interventoría.

Que el veintiocho (28) de julio de 2025, se emitió la Resolución No. 1-2325 del "Por la cual no se condonan los recursos a tres (3) planes de negocio, asignados por el Fondo Emprender", donde se encuentra incluido el plan de negocio con ID 73337 denominado «**TORRENZENILLA**».

Que el señor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN** fue notificado de dicho acto administrativo el día el día veinte (20) de mayo de 2026, en las instalaciones de la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA, Calle 57 No. 8-69 piso 7 de Bogotá D.C., por el apoyo jurídico de la Dirección de Empleo y Trabajo, quien procedió a dar lectura íntegra del acto administrativo en consideración a la condición de discapacidad visual del notificado, y a entregarle copia física de la resolución en cuatro (4) folios, advirtiéndosele que contra dicha Resolución procedía únicamente el recurso de reposición, que podría interponer dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación.

Que mediante escrito presentado el veintinueve (29) de mayo de 2026, vía correo electrónico remitido desde la dirección funes21@gmail.com a las cuentas grupoadmondocumentos@sena.edu.co y ggarciap@sena.edu.co, el señor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN** interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1-2325 del veintiocho (28) de julio de 2025, "Por la cual no se condonan los recursos a tres (3) planes de negocio, asignados por el Fondo Emprender", a través de la cual el Consejo Directivo Nacional del SENA decidió no condonar los recursos entregados al plan de negocio ID 73337 denominado «**TORRENZENILLA**», con el fin de que se revoque la decisión administrativa y se declare la condonación total de los recursos.

Que la interposición del referido recurso de reposición se efectuó dentro de los términos establecidos en la resolución esto es dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, se advierte que el recurso de reposición interpuesto cumple integralmente con los requisitos legalmente exigidos, en tanto fue presentado de manera oportuna por el interesado, se dirige contra un acto susceptible de este medio de impugnación, expone de forma clara y concreta las razones de inconformidad y formula la correspondiente solicitud de revocatoria o modificación de la decisión; de otra parte el citado recurso se acompaña con lo establecido en la jurisprudencia de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado (Rad. 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52149), C.P. (E) Olga Mélida Valle de De La Hoz), según la cual el recurso de reposición es procedente siempre que i) no exista disposición legal en contrario que prohíba su ejercicio y ii) la decisión no sea susceptible de los recursos de apelación o de súplica, condiciones que igualmente se satisfacen en el presente caso.

Que con el fin de garantizar el derecho de contradicción sobre las decisiones de carácter particular y concreto, una vez analizados los argumentos del emprendedor, se procede a pronunciarse sobre los mismos en los siguientes términos:

1. Antecedentes fácticos e históricos del plan de negocio ID 73337 denominado "TORRENZENILLA":

En atención a las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2564825 de 2021, suscrito entre el SENA Fondo Emprender y la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, y habiéndose dado apertura por el SENA – FONDO EMPRENDER a la Convocatoria Nacional No. 85 Corte 1, se benefició al plan de negocio No. 73337 – **TORRENZENILLA**. Para dichos efectos mediante Acta No. 1590 del Consejo Directivo Nacional del SENA, aprobó el plan representado por



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

el emprendedor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN**, y le asignó recursos por la suma de **OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$80.000.000)**.

En virtud de dicha aprobación, se suscribió el Contrato de Cooperación Empresarial No. 375, entre el SENA, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el beneficiario, dando inicio a su ejecución el veintisiete (27) de mayo de 2022 y finalizando el treinta (30) de junio de 2023, sin prórrogas ni suspensiones.

Durante la ejecución, la Universidad de Antioquia, como interventora, realizó cuatro (4) visitas de seguimiento en fechas 27/05/2022, 20/09/2022, 23/01/2023 y 30/06/2023; tres (3) mesas de agilización los días 24, 26 y 30 de enero de 2023; y cuatro (4) agendas especiales celebradas el 27/12/2022, 10/02/2023, 27/03/2023 y 11/05/2023, documentadas en actas y comunicaciones electrónicas, verificando en ellas la ejecución presupuestal, la contratación de personal, la publicidad de logos, las contrapartidas y el cumplimiento de obligaciones contractuales. En dichas instancias se advirtió reiteradamente al emprendedor sobre la necesidad de soportar con documentos válidos los indicadores de gestión, especialmente el de generación de empleo y ejecución presupuestal.

El dos (2) de octubre de 2024, la interventoría emitió el Informe Final Consolidado de Interventoría, suscrito por la coordinadora de interventoría de la Universidad de Antioquia y el líder del proceso del Operador Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en el cual se recomendó la no condonación y/o el reembolso de los recursos asignados, por incumplimiento de múltiples numerales de la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación Empresarial No. 375, entre ellos los numerales 1, 6, 9, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 26 y 29, según consta en las páginas 34 a 36 del mencionado informe.

Con base en lo anterior, el Consejo Directivo Nacional del SENA expidió la Resolución No. 1-2325 "Por la cual no se condonan los recursos a tres (3) planes de negocio, asignados por el Fondo Emprender", del veintiocho (28) de julio de 2025, mediante la cual se decidió no condonar los recursos asignados al plan de negocio ID 73337 – TORRENZENILLA, por valor de **CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$42.567.662)**, conforme al Manual Financiero del Fondo Emprender.

2. Pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por el recurrente:

En cuanto a las afirmaciones del recurrente, consistente en:

"PRIMER HECHO: NO SE DIO RESPUESTA AL DERECHO DE PETICION.

Tal como se demuestra (Anexo derechos de petición radicados), presenté dos derechos de petición; el primero fue el 24 de agosto del 2023 al director del SENA: JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA y el segundo fue el 24 de agosto del 2023 al Coordinador Convenio Interadministrativo del Universidad Francisco José de Caldas: NELSON RODRIGUEZ MONTAÑO, con el fin de aclarar mi inconformidad a estas entidades, no cumplieron con los términos de Ley para darme respuesta oportuna.

De acuerdo con el anterior, NO se me dio respuesta a estos derechos de petición, lo que hace que, de acuerdo con mi discapacidad visual, necesita que los funcionarios del estado me ayuden a revisar y legalizar todos los trámites correspondientes como lo manifiesta la normatividad colombiana."

"SEGUNDO HECHO: SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.



- 0 2 2 9 0
RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

No obstante, de acuerdo con el Art 85 del CPACA, (Código Administrativo y de Contencioso Administrativo), al no dar respuesta dentro de los términos, se considera SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, se tendrán por cierto los hechos, lo cual la solicitud realizada por el Sr: Néstor Fabio Leyva Farfán quedaría en firme, y se tendrán por cierto los hechos presentados."

Frente al asunto relacionado con la presentación de dos (2) derechos de petición ante el SENA, cuya resolución no se habría surtido, es imperioso precisar que el Fondo Emprender no tuvo conocimiento oportuno ni integral de la remisión de los aludidos petitorios, los cuales presuntamente habrían sido radicados en las diferentes regionales, circunstancia que, en todo caso, carece de la idoneidad necesaria para desvirtuar o modificar la realidad objetiva del incumplimiento evidenciado por parte de la interventoría respecto de las condiciones contractualmente pactadas en el contrato de cooperación empresarial para el desarrollo del plan de negocios.

En consecuencia, dicha situación no constituye fundamento válido para modificar, alterar o replantear la decisión de no condonar los recursos, toda vez que dicha determinación se encuentra condicionada de manera estricta a la verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de cooperación empresarial, así como al seguimiento técnico y a las conclusiones formuladas por la interventoría respecto de la ejecución del plan de negocios, las cuales, con base en criterios objetivos y verificables, definen la procedencia o improcedencia del citado beneficio.

Ahora bien, frente a la atención de las peticiones presuntamente radicadas por el recurrente, y a la aludida configuración del silencio administrativo positivo, conviene precisar que en dictados del artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." se contempla: **ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO.** "Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código."

Asimismo, al tenor literal del artículo, "Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva", lo anterior implica que los casos en que la omisión de respuesta por parte de la administración se configura positiva al peticionario son únicos y restringidos, supuesto que no aplica frente a la condonación —parcial o total— de los recursos del Fondo Emprender. Lo anterior, por cuanto las condiciones de condonación, reembolso y administración de dichos recursos son determinadas por el Fondo en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias contempladas en la Ley 789 de 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo" y el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo", que someten los actos jurídicos del SENA Fondo Emprender al derecho privado, sin que el silencio o la demora en la respuesta pueda interpretarse como manifestación tácita de voluntad favorable al beneficiario.

En consecuencia, en materia de silencio administrativo positivo, el Consejo de Estado ha precisado que el acto presunto produce el efecto de tener por satisfecha la pretensión del administrado, como si la autoridad competente la hubiera resuelto de manera favorable. En igual sentido se ha pronunciado esa Corporación mediante Sentencia del 25 de abril de 2018, radicado 73001-23-33-000-2014-00219-01: "(...) Así las cosas, como lo ha sostenido esta Sección, para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma."

Lo que implica que, para las anteriores peticiones relativas a la condonación total de los recursos, no se configuraría de manera favorable la petición interpuesta por el recurrente, pues para que opere el silencio administrativo positivo se requiere el cumplimiento concurrente de los tres requisitos señalados y, a falta de cualquiera de ellos, se aplicará la regla general, esto es, el silencio administrativo negativo.

El recurrente sostiene que:

"TERCER HECHO: FALSA MOTIVACIÓN.

La resolución se fundamenta en un supuesto incumplimiento de indicadores sin valorar el contexto real de ejecución, particularmente la no entrega total de los recursos, lo cual afectó directamente la viabilidad del proyecto. El proyecto estuvo desfinanciado durante toda su ejecución, y resulta evidente que, sin los recursos presupuestados, no podía avanzar en las condiciones inicialmente aprobadas. Sin embargo, es importante resaltar que, pese a dicha desfinanciación, se logró dar cumplimiento a los indicadores de gestión, los cuales fueron:

- Generación de empleo.
- Ejecución presupuestal.
- Gestión de Mercadeo.
- Contrapartidas.
- Producción.

Quiero resaltar que dimos cumplimiento a:

- **Generación de empleo:** donde se contrató un gerente, un contador, y dos operarios (se soporta con las planillas de nóminas y seguridad social pagadas en su momento, respectivamente).
- **Contrapartidas:** se cumplió con las contrapartidas exigidas asistiendo a varios espacios acompañados por el orientador del Sena en su momento.
- **Ejecución presupuestal:** se ejecutó con el presupuesto de acuerdo con los que nos iban desembolsando cuyos dineros fueron utilizados el 100% para tal fin.
- **Producción:** si bien hubo demoras tales como creación equivocada ante la Cámara de Comercio, demora de arranque durante 3 meses por problemas de comunicación con las partes, se destacó que el proyecto generó ventas a pesar de que sólo habían desembolsado el 50% de los recursos. (Cabe mencionar que, si se hubiese propuesto una producción con el 100% de los recursos asignados, este no fue el caso ya que al verse disminuido dicho financiamiento la producción se afectó).
- **Mercadeo:** Se realizó las campañas respectivas e incluso se incurrieron en los gastos respectivos de impresión de merchandising.

Como prueba de los anteriores cumplimientos fueron subidos a la plataforma cada uno de ellos; sin embargo, resalto que en algunos casos por caprichos muy específicos de la interventora Adriana Yadira Cerón eran devueltos hasta hacer

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

*dilatar el proceso; en vez de resolver, ayudaban a perturbar. Sin embargo, quiero dar a entender que **SÍ SE DIO CUMPLIMIENTO** a los indicadores de gestión”.*

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Tercer Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.

Frente a lo anterior, dichas afirmaciones no corresponden a la realidad evidenciada y documentada de manera objetiva, técnica y soportada por la interventoría a lo largo de todo el proceso de seguimiento, tal como consta en el Informe Final Consolidado de Interventoría elaborado por la Universidad de Antioquia, Contrato de Interventoría No. 2245, suscrito por la Coordinadora de Interventoría de la Universidad de Antioquia, y el Líder de proceso de interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Operador del Contrato Interadministrativo CO1.PCCNTR.2564825, correspondiente al proyecto No. 73337 — TORRENZENILLA, Contrato de Cooperación No. 375.

En efecto, el numeral 4 del citado informe, obrante en la página 26, presenta la verificación objetiva del cumplimiento de indicadores y metas, de la cual se desprende lo siguiente:

PRIMERO — INDICADOR DE EMPLEO:

En efecto el recurrente contrató un gerente, un contador y dos operarios, soportado con planillas de nómina y seguridad social. Sin embargo, el Informe Final de Interventoría es contundente al señalar en su página 26 que de los 5 empleos planeados únicamente se ejecutaron y validaron 2, para un cumplimiento del 40%. Lo anterior encuentra sustento adicional en el numeral 7 “**Verificación de obligaciones de los empresarios**” del mismo informe, página 30, donde frente a las obligaciones laborales se concluye expresamente “No cumple”, por cuanto: “*Durante la vigencia del contrato de cooperación empresarial se vincularon laboralmente al gerente, operario 1, líder de producción, a quienes se les pagó la nómina y seguridad social, de la siguiente manera: gerente, desde el mes de agosto hasta el mes de noviembre de 2022, no se pudo validar los pagos de diciembre de 2022, a mayo de 2023; Operario 1 este cargo fue aprobado, acorde a la afiliación de ARL, a partir del mes de enero de 2023; y su contrato inició en el mes de diciembre de 2022, por lo que la empresa debió anexar los soportes del mes de diciembre de 2022, y no se realizaron y tampoco pudieron validarse los pagos correspondientes del mes de enero al mes de mayo de 2023; Líder de producción, este cargo se aprobó desde la fecha de contratación en el mes de marzo de 2023, dado que la afiliación de ARL, correspondía; no pudieron validarse los pagos de ninguno de los meses de contratación*”.

Es decir, no basta con la mera contratación del personal. El indicador de empleo exige el cumplimiento integral de las obligaciones laborales derivadas de dicha contratación, incluyendo el pago oportuno de nómina y seguridad social, obligaciones que el recurrente no cumplió de manera sistemática durante toda la ejecución del contrato.

SEGUNDO — INDICADOR DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL:

En cuanto a este indicador el recurrente argumentó que ejecutó el 100% de los recursos que le fueron desembolsados. Sin embargo, el indicador de ejecución presupuestal no se mide sobre los recursos desembolsados sino sobre los recursos aprobados en el plan de negocios. El informe en su página 26 es claro:

- Valor aprobado: \$80.000.000
- Valor ejecutado: \$42.567.662 (Corresponde a los recursos desembolsados)
- Porcentaje de ejecución: 53,20%



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

Y en la página 13 ratifica: *"Respecto al indicador de ejecución presupuestal, el emprendedor sólo ejecutó el 53,21% de los recursos aprobados"*.

Por ello, la baja ejecución presupuestal no es atribuible a factores externos sino a la conducta del propio recurrente, quien de manera reiterada incumplió los compromisos adquiridos en las visitas de interventoría y agendas especiales, generando el condicionamiento de los desembolsos, tal como lo señala el informe final de interventoría: *"Debido a que el contratista no era oportuno en el cumplimiento de los compromisos acordados en las visitas de interventoría y agendas especiales, como se detalló anteriormente, se generó condicionamiento de los desembolsos de recursos, con la consecuencia de no cumplir con este indicador"*.

Es decir, fue el propio incumplimiento del recurrente el que generó el condicionamiento de los desembolsos y no al contrario, ya que no cumplió con el indicador de ejecución presupuestal.

TERCERO — INDICADOR DE PRODUCCIÓN Y VENTAS:

El recurrente señala que generó ventas pese a que solo se desembolsó el 50% de los recursos. No obstante, el informe en su página 26 evidencia que:

- Producción planeada: 65.000 litros de leche cruda y 12 terneros
- Producción ejecutada: 16.683 litros de leche cruda y 0 terneros
- Porcentaje de ejecución: 25,66% y 0,0% respectivamente
- Ventas planeadas: \$98.200.000
- Ventas ejecutadas: \$29.736.800
- Porcentaje de ejecución: 30,28%

En ese sentido, el cumplimiento del 25,66% en producción y del 30,28% en ventas dista significativamente de las metas establecidas en el plan de negocios aprobado por el Fondo Emprender, en cuantos a los indicadores de producción y ventas.

CUARTO — INDICADORES DE MERCADEO Y CONTRAPARTIDAS:

El recurrente alude en su recurso el cumplimiento del 100% de los indicadores de mercadeo y contrapartidas, tal como consta en la página 26 del Informe Final Consolidado de Interventoría elaborado por la Universidad de Antioquia, Contrato de Interventoría No. 2245. Sin embargo, el cumplimiento de tan solo 2 indicadores de 7 no es suficiente para dar por cumplido el plan de negocios ni para que proceda la condonación parcial o total de los recursos, máxime cuando los indicadores de empleo y ejecución presupuestal, que son los mínimos exigidos, no fueron cumplidos, tal como lo señala expresamente el informe en su página 35, numeral 11, Conclusión y Recomendación en cuanto a la Condonación.

Adicionalmente, y más allá del incumplimiento de los indicadores, el recurrente incumplió con las obligaciones contractuales consignadas en la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación No. 375, tal como quedó plasmado en el Informe Final Consolidado de Interventoría, entre otras, las siguientes:

"(...)

- No cumplió con las actividades y acciones necesarias para la debida ejecución del plan de negocio en los términos y condiciones en los que fue evaluado y aprobado, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 1 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo detallado en los numerales 3, 7 y 8 del presente informe.



RESOLUCIÓN No. **- 02290**
DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

- No adoptó y coordinó todas las acciones necesarias para que la empresa que se creara con los recursos del Fondo Emprender de conformidad con el plan de negocio presentado, lograra la sostenibilidad en corto, mediano y largo plazo, adoptando y coordinando todas las acciones tendientes a asegurar la operación y mantenimiento y en general, la sostenibilidad del proyecto y su buen servicio, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 6 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo explicado en el numeral 3 del presente informe.
- No realizó con los recursos del FONDO EMPRENDER y los recursos propios ofrecidos, todas las inversiones previstas en el plan operativo del plan de negocio aprobado por FONDO EMPRENDER de acuerdo con lo estipulado en el numeral 9 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a que no ejecutó todos los recursos asignados, acorde a lo detallado en el numeral 4 del presente informe.
- No cumplió en su totalidad el plan operativo propuesto en el plan de negocio, con los ajustes acordados con el INTERVENTOR sobre el particular, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 10 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo detallado en el numeral 4 del presente informe respecto de los indicadores de empleo, presupuestal, producción y ventas.
- No cumplió con todos los indicadores de gestión establecidos en la aprobación del plan de negocio y en el concepto de evaluación del plan de negocio en razón a lo consignado en el numeral 11 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo evidenciado en el numeral 4 del presente informe, dado que no cumplió con el mínimo de los indicadores de empleo y de ejecución presupuestal.
- No obtuvo la totalidad de los permisos y licencias necesarios para crear la empresa y desarrollar el Plan de Negocios, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 14 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo informado en el numeral 7 del presente informe.
- No adoptó y coordinó todas las acciones para asegurar la operación y mantenimiento y, en general, la sostenibilidad del proyecto y su buen servicio, en el corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 18 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo mencionado en el numeral 3 del presente informe.
- No cumplió oportunamente las recomendaciones y solicitudes que realizó el SENA, la UNIVERSIDAD y/o la interventoría sobre el desarrollo del objeto del presente contrato, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 19 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo detallado en el numeral 3 del presente informe.
- No desarrolló el objeto del presente Contrato, de conformidad con el presupuesto y el plan de operaciones y su plan de inversiones, del proyecto presentado, el cual fue debidamente viabilizado, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 20 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo documentado en el numeral 3 del presente informe.
- No reportó en el sistema de información, el cumplimiento de las actividades y obligaciones establecidas en el Plan de Negocio, a sus asesores de Unidad de Emprendimiento, a la Interventoría, al SENA y LA UNIVERSIDAD, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 21 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo mencionado en el numeral 7 del presente informe.



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

- No adoptó las medidas necesarias para desarrollar correctamente el objeto del presente contrato, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 22 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo mencionado en el numeral 3 del presente informe.
- No pagó los aportes parafiscales que se derivaron de la suscripción del contrato de cooperación y de la ejecución del plan de negocio aprobado por el FONDO EMPRENDER, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 26 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación, en razón a lo explicado en el numeral 7 del presente informe.
- No utilizó permanentemente la plataforma del sistema de información del FONDO EMPRENDER, haciéndose responsable sobre las actuaciones que realizó sobre ésta y los documentos que anexó en ella, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 29 de la cláusula cuarta del contrato de cooperación”.

En virtud de lo anterior, debe precisarse que la “falsa motivación” alegada por el recurrente no se configura en el presente caso, toda vez que dicho vicio se presenta cuando “los hechos son falsos, bien porque nunca ocurrieron o se describen de forma distinta a como ocurrieron, y cuando los hechos ocurridos se aprecian erróneamente, porque no tienen el alcance ni producen los efectos que les da el acto administrativo, o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que aquél invoca”. Tal como, lo ha precisado el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en providencia de 12 de octubre de 2017, Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

En consecuencia, los hechos que fundamentan la Resolución No. 1-2325 de 2025 sí ocurrieron, fueron verificados objetivamente por la interventoría en campo y en la plataforma del Fondo Emprender, y están debidamente documentados en el Informe Final Consolidado de Interventoría.

En mérito de lo anterior, el Tercer Hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse.

El recurrente afirma, en sus propias palabras, que:

“CUARTO HECHO: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO (Art. 29 Derecho al Debido Proceso) Y DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.

Se evidenció inconsistencias, cambios de criterios por interventoría que me culpan y soy señalado desde la interventoría y el Fondo de emprender por no dar cumplimiento, pero aquí se presentó una falla descomunal desde la fase de creación y alistamiento de empresa por malas indicaciones por parte del Fondo emprender, el Operador e interventor; he tenido que hacer procesos que no tenía que realizar, en otros casos se ha tenido que repetir procesos y en otros, no se realizó el proceso importante y esto generó como resultado un desgaste operativo y pérdidas de recursos económicos y tiempo (pérdida de 3 meses de alistamiento y arranque del plan operativo).

Para no detallar los sin número de casos, pero uno de los más visibles es que mi orientador Tiberio Ortiz, no me guió en ningún momento del proceso, ya que su comunicación era poca, inclusive casi nula; en mi caso, me cambiaron al orientador de negocio a Nancy Hurtado. Otro ejemplo claro es que por parte del Operador y el Fondo Emprender nos asesoraron mal en la creación de empresa, que en mi caso fue creada en Bogotá DC, donde luego el interventor me exigió cambiar su cede a Tunja (Boyacá) y esto provocó demoras y sobrecostos durante más de 3 meses para su



- 0 2 2 9 0
RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

arranque respectivo (como lo soporta la inscripción del registro ante Cámara De Comercio en sus fechas señaladas).

Y así fue, el transcurrir de mes a mes, una serie de errores, fallas y trabas por las partes que fueron mencionadas en varias agendas especiales; además, se radicaron 2(dos) derechos de petición oportunamente pero nunca hubo respuesta; el cual, se consideró como silencio administrativo positivo (Encuentran adjunto radicado de los 2 derechos de petición no contestados).

Desafortunadamente, tuvimos una mala comunicación con la interventora Adriana Yadira Cerón que incluso nos pedía documentos que no surten efecto en el negocio ganadero como lo era una póliza de cumplimiento del proveedor donde ninguna aseguradora tenía dicho producto y se les hacía raro; del mismo modo, en el momento de solicitar el desembolso para fertilizantes, exigió de dónde salían los porcentajes de nutrición, cuando en realidad en el mercado colombiano ya vienen incorporados tales porcentajes en su empaque; lo anterior, causó la demora para cargar la información a la plataforma del Fondo Emprender; pese a que en una de las agendas especiales, el jurídico ordenó que no se exigiera la póliza de cumplimiento ni esos porcentajes de nutrición por lo tanto, la interventora dilató el rubro del desembolso de los semovientes y fertilizantes. (como soporte a este argumento se encuentran mencionadas y deben reposar en las grabaciones de dicha agenda especial)."

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Cuarto Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.

El recurrente afirma que existieron "inconsistencias" y "cambios de criterios" por parte de la interventoría. Dicho argumento carece de sustento. Los requerimientos realizados por la interventoría no obedecieron a criterios arbitrarios ni caprichosos, sino al estricto cumplimiento del Instructivo de Pagos del Fondo Emprender.

El argumento del recurrente, según el cual habrían existido "inconsistencias" y "cambios de criterio" por parte de la interventoría, carece de todo respaldo fáctico y probatorio. En efecto, no se advierte en su escrito el aporte de prueba siquiera sumaria que permita inferir la ocurrencia de tales supuestas irregularidades en el proceso de evaluación o en la formulación de requerimientos.

Por el contrario, los requerimientos elevados por la interventoría se sustentaron de manera objetiva y verificable en el Instructivo de Pagos del Fondo Emprender, instrumento normativo que establece de forma clara los requisitos, condiciones y soportes exigibles para la procedencia de desembolsos. En este sentido, la actuación de la interventoría no respondió a criterios discrecionales, arbitrarios o caprichosos, sino al deber funcional de velar por la correcta aplicación de las reglas que gobiernan la ejecución de los recursos públicos administrados a través del Fondo.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente reiterar que durante la ejecución del proceso se desplegaron múltiples actuaciones de verificación y acompañamiento al emprendedor, entre ellas la práctica de cuatro (4) visitas de seguimiento realizadas los días 27/05/2022, 20/09/2022, 23/01/2023 y 30/06/2023; tres (3) mesas de agilización los días 24, 26 y 30 de enero de 2023; cuatro (4) agendas especiales celebradas el 27/12/2022, 10/02/2023, 27/03/2023 y 11/05/2023; escenarios en los cuales se brindaron orientaciones, se formularon observaciones técnicas y se precisaron los requisitos exigidos para la adecuada gestión de los recursos. Estas actuaciones evidencian no solo la transparencia y continuidad en el accionar de la interventoría, sino también la



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

consistencia en el acompañamiento y por contera la inexistencia de cambios intempestivos o contradictorios en los criterios aplicados.

Adicionalmente, el recurrente omite en el recurso identificar de manera concreta cuáles habrían sido las presuntas inconsistencias o en qué consistieron los alegados cambios de criterio, limitándose a formular afirmaciones genéricas que no cumplen con una carga mínima de argumentación ni de acreditación probatoria. Esta ausencia de sustento no solo desvirtúa la credibilidad de su alegato, sino que impide cualquier análisis serio sobre la supuesta desviación de la actuación interventora.

En contraste, del análisis integral del expediente se evidencia que la interventoría mantuvo una línea de actuación coherente, uniforme y ajustada tanto al Instructivo de Pagos del Fondo Emprender como a los términos de referencia de la respectiva convocatoria, actuando en todo momento dentro del marco de las competencias asignadas y bajo los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad en la gestión de recursos públicos.

En consecuencia, no existe elemento alguno que permita concluir la existencia de inconsistencias o cambios de criterio atribuibles a la interventoría, razón por la cual el argumento del recurrente debe ser desestimado por carecer de sustento fáctico, probatorio y jurídico.

Así lo señala el Informe Final Consolidado de Interventoría, en su página 14, donde consta que durante la Agenda Especial del 27/12/2022: *"La Coordinación Nacional de interventoría le aclaró al contratista que los recursos deben ser ejecutados a través de los requerimientos solicitados por la Interventoría líder, y teniendo en cuenta el instructivo de pagos, el cual especificaba de manera clara los documentos y acciones en cada actividad descrita en el plan operativo"*, agregando en la página 15 del precitado informe que: *"Se recomendó retomar el instructivo de pagos del Fondo Emprender para el correcto reporte de la documentación pertinente y el cumplimiento de las fechas o tiempos establecidos para el envío de la información. Se animó al contratista para realizar cualquier consulta o resolver dudas, con el Orientador de la unidad de Emprendimiento o Interventoría, así como también pudiese contactar a cualquier persona de las partes involucradas."* Lo anterior evidencia que la interventoría no solo actuó conforme a la normativa aplicable, sino que además orientó permanentemente al recurrente sobre los pasos a seguir y los canales disponibles para resolver sus inquietudes.

Asimismo, alega que su orientador Tiberio Ortiz no lo guió durante el proceso y que su comunicación era casi nula. Dicho argumento no corresponde a la realidad que obra en el expediente. El Informe, en su página 2, registra que el recurrente contó con dos orientadores asignados durante toda la ejecución del contrato: Tiberio Ortiz Álvarez, del 27/05/2022 al 31/12/2022, y María Nancy Hurtado, del 21/02/2022 al 30/06/2023, es decir, el acompañamiento fue ininterrumpido durante toda la vigencia contractual.

De igual forma, atribuye a la interventoría los continuos reprocesos en la aprobación de avances. Sin embargo, el Informe, en su página 15, es categórico al señalar que: *"los soportes cargados no cumplían con las instrucciones determinadas en el Instructivo de pagos, por ende, se generaron continuos reprocesos en la aprobación de avances."*

Los reprocesos, en consecuencia, no fueron producto de exigencias arbitrarias de la interventoría, sino del incumplimiento del propio recurrente al no presentar correctamente los documentos requeridos conforme al Instructivo de Pagos vigente.

Más aún, el propio Informe, en su página 18, consigna que durante la Agenda Especial del 27/03/2023: *"El contratista manifestó que, con la asignación de la nueva orientadora, habían podido*



RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

avanzar en algunas acciones, como eran el cumplimiento de los eventos de mercadeo, y corrección de los informes de producción y ventas." Esta declaración del propio recurrente desvirtúa su argumento, pues demuestra que cuando hizo uso efectivo del acompañamiento disponible, logró avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones.

A su vez, el recurrente alega haber sido asesorado incorrectamente en la creación de la empresa, circunstancia que, a su juicio, le habría generado demoras superiores a tres meses. Sin embargo, este argumento fue formulado de manera novedosa en el recurso de reposición, pues no obra en el expediente del proceso de interventoría registro alguno de queja formal, observación o manifestación del contratista sobre este particular durante ninguna de las cuatro visitas de seguimiento ni en las cuatro agendas especiales realizadas a lo largo de la ejecución del contrato. La ausencia de soporte documental que respalde este alegato en el marco del proceso le resta toda vocación de prosperidad.

Conforme a lo probado en el expediente del plan de negocios y contrario a lo sostenido por el recurrente, el proceso de seguimiento estuvo caracterizado por el pleno respeto al debido proceso y a la confianza legítima, y siempre se desarrolló con el acompañamiento de expertos del operador y la interventoría. Es así, en cuanto a que el informe da cuenta de un acompañamiento sostenido y progresivo que incluyó: cuatro (4) visitas de seguimiento realizadas los días 27/05/2022, 20/09/2022, 23/01/2023 y 30/06/2023; tres (3) mesas de agilización los días 24, 26 y 30 de enero de 2023; cuatro (4) agendas especiales celebradas el 27/12/2022, 10/02/2023, 27/03/2023 y 11/05/2023; y el envío de múltiples comunicaciones electrónicas mediante las cuales se le informó oportunamente al recurrente sobre sus compromisos pendientes y se le otorgaron sucesivas oportunidades para normalizar la ejecución de su contrato.

Lo anterior demuestra que el recurrente contó en todo momento con los mecanismos institucionales suficientes para cumplir sus obligaciones contractuales, sin que pueda atribuirse a la entidad ni a la interventoría responsabilidad alguna por los incumplimientos documentados.

En cada una de estas instancias el recurrente fue escuchado, se acordaron nuevas fechas para el cumplimiento de sus compromisos y se le ofrecieron soluciones alternativas, todo lo cual consta en el Informe Final Consolidado de Interventoría suscrito por la coordinadora de interventoría, de la Universidad de Antioquia, y el líder de proceso, del Operador Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como en los anexos de correos electrónicos que obran como soporte del mismo.

En mérito de lo anterior, el Cuarto Hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse.

"QUINTO HECHO: VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD Y JUSTICIA.

No se consideró la condición de discapacidad visual del emprendedor, generando una carga desproporcionada. Soy persona en condición de discapacidad visual, es decir no veo NADA, sin embargo gracias al diferente trabajo que se ha venido desarrollando por parte de diferentes organizaciones se ha buscado la igualdad de condiciones y es por eso que se abrió la convocatoria a personas con discapacidad el cual fui beneficiado sin embargo así como el Fondo emprender abrió una convocatoria independiente a los proyectos de personas de discapacidad, debía también evaluar su puesta en marcha de manera diferente ya que no estamos en las mismas condiciones para ser evaluados.

A pesar de mi discapacidad soy una persona muy independiente a nivel mental y de movilidad pues me desplazo solo a nivel nacional e internacional e inclusive me he



RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

venido capacitando en los últimos 20 años para ser independiente con el manejo del computador que hoy en día es indispensable para el día. Sin embargo, me encontré con la sorpresa de que la plataforma que usa el Fondo Emprender para el seguimiento de los proyectos no fue compatible ni accesible con el programa lector de pantallas (JAWS) que utilizo como persona invidente y como lo ordena la Resolución 1519 de 2020 Min tic y la Ley Estatutaria 1618 del 2013 y 2023; como otro ejemplo, la presente Resolución 1-2325 del 2025 enviada por correo electrónica el día 27 de Abril y 25 de Mayo del presente, tampoco fueron accesibles al lector de pantalla(JAWS) por ser un escáner de imágenes; por tal motivo me tocó recurrir a contratar a un tercero con mis propios recursos para realizar el trabajo operativo del manejo de la plataforma y la lectura digital de la presente Resolución 1-2325 del 2026. La gran mayoría de los emprendedores lo realizan a título personal haciendo que el resultado sea óptimo; en mi caso han sido más de 3 personas diferentes que he tenido que contratar dado a la falta de objetividad en las exigencias de las solicitudes por parte del interventor, Operador y Fondo Emprender."

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Quinto Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.

En cuanto a lo anterior, dicho argumento no corresponde a la realidad que obra en el expediente. El Informe Final Consolidado de Interventoría, en su página 14, registra expresamente que durante la Agenda Especial del 27/12/2022: "el contratista manifestó presentar inconvenientes frente al manejo de la plataforma, debido a su condición de discapacidad, por lo que optó por contratar una persona quien lo pudiese apoyar en el manejo de la plataforma, con esta última persona se establecieron acciones que permitieron avanzar acorde a los documentos que fueron conseguidos de cada actividad."

Lo anterior evidencia que la condición de discapacidad del recurrente fue conocida, reconocida y atendida por los actores del proceso desde la primera agenda especial, adoptándose acciones concretas y efectivas para acomodar dicha situación, soporte de lo anterior se materializó en la práctica de cuatro (4) visitas de seguimiento realizadas los días 27/05/2022, 20/09/2022, 23/01/2023 y 30/06/2023; tres (3) mesas de agilización los días 24, 26 y 30 de enero de 2023; cuatro (4) agendas especiales celebradas el 27/12/2022, 10/02/2023, 27/03/2023 y 11/05/2023. No hubo desconocimiento ni indiferencia frente a su condición, sino todo lo contrario: una respuesta institucional orientada a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

El recurrente alega que la plataforma del Fondo Emprender no era compatible con el programa lector de pantallas JAWS que utiliza como persona invidente, lo que le habría impedido cumplir sus obligaciones. Sin embargo, el propio Informe en su página 14 demuestra que dicha dificultad tecnológica fue superada durante la ejecución del contrato mediante la contratación de un tercero de apoyo, con quien se logró avanzar en el cargue de documentos y en la aprobación de pagos de actividades como adecuaciones y maquinaria y equipo. En consecuencia, el problema de accesibilidad no fue la causa del incumplimiento. Lo que el Informe sí documenta de manera reiterada a lo largo de sus páginas 3 a 13 es que los compromisos continuaron incumpliendo incluso con el apoyo del tercero contratado, lo que evidencia que la causa real del incumplimiento fue la falta de gestión oportuna del propio recurrente y no la condición de accesibilidad de la plataforma.

De otra parte, señala que tuvo que contratar más de tres personas con sus propios recursos para el manejo operativo de la plataforma. Al respecto, el Informe en su página 43 consigna que "desde el inicio de la ejecución se ha tenido contacto con 3 personas con las cuales se ha adelantado muy poco las acciones requeridas", lo que demuestra que la rotación de personas de apoyo y el escaso avance



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

derivado de las mismas no es atribuible a la interventoría ni al Fondo Emprender, sino a decisiones de gestión propias del recurrente. Las consecuencias de dichas decisiones, incluyendo los costos asociados, son de su exclusiva responsabilidad.

El recurrente sostiene que debió ser evaluado de manera diferente en razón de su condición de discapacidad visual. Al respecto, el Informe en su página 14 registra que durante la Agenda Especial del 27/12/2022: *"El operador manifestó que eran entendibles las dificultades que se le habían presentado, sin embargo, recalcó la importancia de que el proyecto se ejecutara en los tiempos establecidos para cumplir las metas propuestas y para esto era necesario que se pusiera al día con el reporte de la información en la plataforma."*

Lo anterior evidencia que los actores del proceso reconocieron las dificultades del recurrente y brindaron el acompañamiento necesario al emprendedor a través del desarrollo de cuatro (4) visitas de seguimiento realizadas los días 27/05/2022, 20/09/2022, 23/01/2023 y 30/06/2023; tres (3) mesas de agilización los días 24, 26 y 30 de enero de 2023; cuatro (4) agendas especiales celebradas el 27/12/2022, 10/02/2023, 27/03/2023 y 11/05/2023, pero las obligaciones derivadas del Contrato de Cooperación No. 375 son las mismas para todos los beneficiarios del Fondo Emprender, en tanto lo que se evalúa no es la condición personal del emprendedor sino el cumplimiento del plan de negocios aprobado con recursos públicos, frente al cual el recurrente acumuló incumplimientos reiterados y documentados en todas las instancias de seguimiento.

Por último, resulta determinante señalar, que los argumentos relativos a la inaccesibilidad de la Resolución 1-2325 de 2025 y demás documentos institucionales son ajenos al proceso de seguimiento documentado en el Informe, por lo que no tienen vocación de prosperidad.

En mérito de lo anterior, el quinto hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse.

Respecto de la afirmación del recurrente, consistente en que:

"SEXTO HECHO: NO HUBO DESVIACIÓN ECONOMICA.

El Fondo Emprender no puede ignorar la difícil situación económica que paso Colombia y el mundo en general en los años 2021-2023(PANDEMIA) por una fase de aumento de precios desmesurada de los activos y materias primas haciendo que no solo para los proyectos de fondo emprender se dificultó las cosas si no en general para cualquier empresario a nivel nacional e internacional le ha tocado asumir algún tipo de perdida en dinero o tiempo sin ir más lejos se quebraron algunas aerolíneas que operaban en el país. A pesar de los pocos recursos desembolsados los 42'567.667,0 (cuarenta y dos millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos sesenta y siete), se invirtieron el cien por ciento al plan de negocio y nunca se desviaron para otro fin como consta y declara en la última visita de Interventoría (30 junio-2023). Deben centrarse más en el fondo del asunto que es hacer empresa viable y sostenible que en la forma ya que en mi caso me han exigido requisitos que no tienen nada que ver con la operación del negocio, lo que desgasta operativa y financieramente, creando un costo de oportunidad dado que se deja de atender situaciones con el fondo del negocio."

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Sexto Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

El recurrente invoca la situación económica generada por la pandemia de los años 2021-2023 como factor justificante de sus incumplimientos. Dicho argumento no tiene vocación de prosperidad por una razón elemental: el Contrato de Cooperación No. 375 fue suscrito y su acta de inicio firmada el 27/05/2022, según consta en la página 1 del Informe Final de Interventoría, cuando la fase crítica de la pandemia ya había sido superada en Colombia. Este argumento carece de soporte documental dentro del proceso.

El recurrente afirma que los \$42.567.667 desembolsados se invirtieron en su totalidad en el plan de negocio. Dicho argumento es desvirtuado por el propio Informe, cuya página 13 señala expresamente que: *"Respecto al indicador de ejecución presupuestal, el emprendedor sólo ejecutó el 53,21% de los recursos aprobados."* El valor aprobado era de \$80.000.000 y solo se ejecutaron \$42.567.662, según consta en la tabla de indicadores de la página 26 del Informe. Es decir, cerca de \$37.432.338 quedaron sin ejecutar, lo que por sí solo constituye incumplimiento del numeral 9 de la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación No. 375, citado en la página 23 del Informe: *"No realizó con los recursos del FONDO EMPRENDER y los recursos propios ofrecidos, todas las inversiones previstas en el plan operativo del plan de negocio aprobado por FONDO EMPRENDER (...)"*

El recurrente afirma que en la última visita del 30/06/2023 consta y se declara que los recursos no fueron desviados. Esa afirmación sencillamente no existe en el Informe. Lo que sí registra la cuarta visita, documentada entre las páginas 10 y 13, es una extensa relación de incumplimientos contractuales, laborales y de registros, culminando con la recomendación expresa de no condonación de los recursos asignados.

Contrario a lo sostenido por el recurrente, el Informe en su página 22 revela una situación de especial gravedad al señalar que: *"La interventoría identificó que la operaria y la persona que se contrató para la obra de adecuaciones era la misma persona, por lo cual decidió contactar a la orientadora asignada, y por comentarios de la misma, se conoció que esta persona era la compañera – esposa del contratista; por lo que, esta situación se dio a conocer en la última agenda especial."*

Esta contratación contraviene expresamente el Instructivo de Pagos del Fondo Emprender, según el cual: *"Los beneficiarios del Fondo no podrán celebrar ningún tipo de contrato para la ejecución del plan de negocios, sobre bienes o servicios cuyo proveedor sean... sus familiares, cónyuges de estos hasta el tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil"*, tal como lo recoge el Informe en el anexo correspondiente al correo electrónico del 16 de mayo de 2023. Lejos de evidenciarse una correcta destinación de los recursos, el Informe documenta su canalización hacia el núcleo personal del recurrente en contravención expresa de la normativa aplicable.

En mérito de lo anterior, el Sexto Hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse

En lo que atañe a lo expuesto por el recurrente:

"SEPTIMO HECHO: DESCONOCIMIENTO DE ACCESIBILIDAD A LA PLATAFORMA."

"La iniciativa de fomentar emprendimiento y empresa por parte del Fondo Emprender. En mi caso no aplicó, porque la Interventoría-Universidad de Antioquia, El Operador-Francisco José de Caldas y el Fondo Emprender siempre desconocieron la normatividad colombiana que favorece a la población con discapacidad visual."

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Séptimo Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.



- 02290
RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

El recurrente afirma que la interventoría, el operador y el Fondo Emprender desconocieron la normatividad colombiana que favorece a la población con discapacidad visual. Dicho argumento no corresponde a la realidad que obra en el expediente. El Informe Final Consolidado de Interventoría, en su página 14, registra expresamente que durante la Agenda Especial del 27/12/2022: *"el contratista manifestó presentar inconvenientes frente al manejo de la plataforma, debido a su condición de discapacidad, por lo que optó por contratar una persona quien lo pudiese apoyar en el manejo de la plataforma, con esta última persona se establecieron acciones que permitieron avanzar acorde a los documentos que fueron conseguidos de cada actividad."*

En esa misma página, el Informe registra que el operador manifestó *"que eran entendibles las dificultades que se le habían presentado, sin embargo, recalcó la importancia de que el proyecto se ejecutara en los tiempos establecidos para cumplir las metas propuestas"*, y en su página 15 se señala que: *"Se animó al contratista para realizar cualquier consulta o resolver dudas, con el Orientador de la unidad de Emprendimiento o Interventoría, así como también pudiese contactar a cualquier persona de las partes involucradas."*

Lo anterior evidencia que lejos de desconocer la condición del recurrente, los actores del proceso la reconocieron, facilitaron acciones concretas de acompañamiento y mantuvieron canales permanentes de comunicación a su disposición. El problema de accesibilidad no fue la causa del incumplimiento, pues incluso con el tercero de apoyo contratado los compromisos continuaron incumpléndose de manera reiterada, según consta en el Informe final consolidado.

En mérito de lo anterior, el Séptimo Hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse

Respecto de la afirmación del recurrente:

"OCTAVO HECHO: INCLUSION LABORAL."

"Hoy por hoy, con mucho esfuerzo tal emprendimiento continúa funcionando y sigue generando empleo y viviendo, dándole la oportunidad a una familia de 4 miembros en condición de discapacidad, y no es justo que me castiguen con la no condonación y pongan en riesgo mi sostenimiento económico y el de mi familia."

Los argumentos expuestos por el recurrente en el Octavo Hecho no están llamados a prosperar, por las razones que a continuación se exponen.

El recurrente señala que el emprendimiento continúa funcionando y generando empleo, por lo que considera injusta la decisión de no condonación. Sin embargo, el Informe en su página 26 registra que la meta de empleo era de cinco (5) empleos y solo se validaron dos (2) de los cuales uno de ellos habría correspondido a su compañera sentimental¹, para un porcentaje de ejecución del 52.20 %. Más aún, frente a las obligaciones laborales con los empleados que sí vinculó, el Informe en su página 30 señala que: *"Durante la vigencia del contrato de cooperación empresarial se vincularon laboralmente al gerente, operario 1, líder de producción, a quienes se les pagó la nómina y seguridad social, de la siguiente manera: gerente, desde el mes de agosto hasta el mes de noviembre de 2022, no se pudo validar los pagos de diciembre de 2022, a mayo de 2023; Operario 1 este cargo fue aprobado, acorde a la afiliación de ARL, a partir del mes de enero de 2023; y su contrato inició en el*

1 El Informe de interventoría en su página 22 revela una situación de especial gravedad al señalar que: *"La interventoría identificó que la operaria y la persona que se contrató para la obra de adecuaciones era la misma persona, por lo cual decidió contactar a la orientadora asignada, y por comentarios de la misma, se conoció que esta persona era la compañera – esposa del contratista; por lo que, esta situación se dio a conocer en la última agenda especial."*



RESOLUCIÓN No. 02290 DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

mes de diciembre de 2022, por lo que la empresa debió anexar los soportes del mes de diciembre de 2022, y no se realizaron y tampoco pudieron validarse los pagos correspondientes del mes de enero al mes de mayo de 2023; Líder de producción, este cargo se aprobó desde la fecha de contratación en el mes de marzo de 2023, dado que la afiliación de ARL, correspondía; no pudieron validarse los pagos de ninguno de los meses de contratación."

La situación actual del emprendimiento no tiene la virtualidad de subsanar los incumplimientos contractuales verificados y documentados durante la ejecución del Contrato de Cooperación No. 375, frente a los cuales el Informe en su página 34 recomienda expresamente el reembolso o no condonación de los recursos asignados.

En mérito de lo anterior, el Octavo Hecho del recurso de reposición resulta infundado y, en consecuencia, habrá de desestimarse.

Que en mérito de lo expuesto, y con fundamento en los elementos objetivos que integran el expediente, ninguno de los argumentos formulados por el recurrente tiene vocación de prosperidad. El Informe Final Consolidado de Interventoría documenta de manera exhaustiva y soportada que el señor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN** no cumplió con la totalidad de los compromisos adquiridos durante las visitas de seguimiento y agendas especiales, no realizó los avances en los tiempos establecidos ni con los documentos exigidos por el Instructivo de Pagos vigente, e incumplió las obligaciones empresariales y contractuales detalladas en el numeral 7 del referido informe. Lo anterior, sin perjuicio de los múltiples incumplimientos adicionales verificados y documentados a lo largo del proceso de seguimiento, que contrarían de manera reiterada las obligaciones contractuales consignadas en los numerales 1, 6, 9, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 26 y 29 de la cláusula cuarta del Contrato de Cooperación No. 375, todo ello pese al acompañamiento sostenido y reiterado de la interventoría y el operador durante toda la vigencia del contrato.

Que en consecuencia, los argumentos- hechos primero a octavo del recurso de reposición carecen de soporte fáctico y jurídico suficiente para modificar la decisión adoptada en la Resolución No. 1-2325 de 2025, la cual se encuentra debidamente motivada en hechos ciertos, verificados y documentados, manteniéndose incólume la recomendación de no condonación y/o reembolso de los recursos asignados al plan de negocio ID 73337 — TORRENZENILLA.

Que conforme a lo señalado por la Interventoría y el operador, las pretensiones impugnatorias formuladas por el recurrente no encuentran respaldo en los elementos objetivos del expediente, ni en los parámetros de evaluación aplicables al cumplimiento del plan de negocio. En consecuencia, no se configura causal alguna que permita modificar la decisión adoptada en la Resolución objeto de reposición, toda vez que se mantiene incólume la recomendación de no condonación y/o reembolso de los recursos asignados.

Que teniendo en cuenta lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Decisión. Confirmar en todas sus partes lo resuelto en la Resolución No. 1-2325 del veintiocho (28) de julio de 2025, expedida por el Consejo Directivo Nacional del SENA, mediante la cual se decide no condonar los recursos asignados por el Fondo Emprender al plan de negocio ID 73337 denominado "**TORRENZENILLA**", con Contrato de Cooperación Empresarial No. 375, cuya ejecución inició el veintisiete (27) de mayo de 2022.



- 02290
RESOLUCIÓN No. DE 2026

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

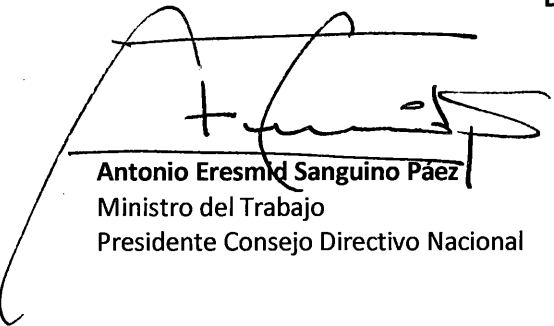
Artículo 2°. Orden de pago. Ordénese al emprendedor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.101.053, el pago de la suma de **CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$42.567.662)**, no condonada, dentro de los términos señalados en el Manual de Financiación del Fondo Emprender.

Artículo 3°. Notificación. Notificar al señor **NÉSTOR FABIO LEYVA FARFÁN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.101.053, el contenido de la presente resolución, haciéndole saber que contra la misma no procede recurso alguno.

Artículo 4°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición. Publíquese en la página web del SENA Fondo Emprender.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá D.C.

15 JUL 2026


Antonio Eresmi Sanguino Páez
Ministro del Trabajo
Presidente Consejo Directivo Nacional


Manuela Valentina García Cano
Secretaria General del SENA
secretaria del Consejo

VoBo: Elsa Aurora Bohorquez Vargas – Directora de Empleo y Trabajo (E) 

VoBo: Genny Andrea García Pereira – CNE DET 

Vo.Bo. Mónica Andrea Avella Herrera-Directora Jurídica 

Revisó: Carolina Ospina Villegas- CNPNCJ 

Revisó: Carlos Francisco Torres Escobar Abogado DET 

Revisó: Mónica Siabato- Abogada -CNPNCJ 

Elaboró: Clinton Jose Ramirez Juvinao – Abogado CNE 

VoBo: Zamir Sotelo Monroy - Jefe Oficina Asesora de Planeación MT 

VoBo: Antonio Avendaño- Director de Movilidad y Formación para el Trabajo MT 

VoBo: Alejandro Cerón Rodríguez – Asesor Despacho MT 