



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Una Contraloría aliada con Bogotá

INFORME FINAL

DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

“Evaluación reparto masivo realizado por la DIB declaraciones de ICA deducibles y excluidos justificados erróneamente –Actividad Comercial”

CÓDIGO 92

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA – SDH- DIRECCION DE IMPUESTOS DE
BOGOTA- DIB

Período Auditado: Reparto masivo Vigencia 2011, declaraciones tributarias vigencias
2008, 2009, 2010

DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTOR HACIENDA

Bogotá D. C., Octubre de 2016



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Una Contraloría aliada con Bogotá

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA -SDH

PAD 2016

Contralor de Bogotá D.C.

Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Directora Sectorial Fiscalización

Alba Lucy Oviedo Muñoz

Asesores

Martha Cecilia Mikan Cruz
Jairo Peñaranda Torrado

Gerente

Judith Pacheco Cuellar

Equipo de Auditoría

Efraín Sierra Lozano
Gloria M. Gómez Rodríguez
Javier William Orozco Ramos
Martha Patricia Niño Leguizamón
William Jiménez Vásquez
Yany Quintero Trujillo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA DE AUDITORÍA	8
2.1 ALCANCE	8
2.2 MUESTRA DE AUDITORIA.	9
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTIA DE \$15.180.776.751 Y PRESUNTA INDICENCIA DISCIPLINARIA, POR CUANTO LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DE BOGOTA-DIB NO EJERCIÓ OPORTUNAMENTE EL REQUERIMIENTO DE REVISION Y/O CORRECCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS RESPECTO DE LOS CONTRIBUYENTES INEXACTOS PARA EL PERIODO SEXTO (6) DE LA VIGENCIA 2009 Y PERIODOS 1 AL 6 DE LA VIGENCIA 2010.	16
4. ANEXOS	23
4.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	23
4.2 ANEXO ARCHIVO SQL_DET RIMENTO V6 1.xlsx (1 CD), en detalle el Hallazgo cuantificado, conformada por 1.763 registros	23

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
BEATRÍZ ELENA ARBELAEZ MARTÍNEZ
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 N° 25-90, piso 6°
Código postal 111311
Ciudad.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y Ley 1474 de 2011, practicó Auditoría de Desempeño, PAD 2016 al tema de *“Evaluación reparto masivo realizado por la DIB declaraciones de ICA deducibles y excluidos justificados erróneamente –Actividad Comercial”* en la Secretaría Distrital de Hacienda vigencia 2008-2010, a través de la evaluación de los principios economía, eficiencia, eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el ejercicio de la Administración Tributaria y de las facultades de fiscalización y cobro de los impuestos distritales período 6 de la vigencia 2009 y períodos 1 al 6 de la vigencia 2010, para los 1.270 contribuyentes equivalentes a 1.763 registros de la muestra seleccionada.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C. consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió de planeación, ejecución de trabajo de análisis y evaluación de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar nuestro concepto. La Auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá, D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría de desempeño, relacionada con el proceso de fiscalización, determinación y cobro del impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros –ICA, especialmente relacionado con el tema *“Evaluación reparto masivo realizado por la DIB declaraciones de ICA deducibles y excluidos justificados erróneamente –Actividad Comercial”*, correspondientes a las vigencia 2009 (período 6) y periodos 1 al 6 de la vigencia 2010, conceptúa que la gestión fiscal adelantada para las vigencias mencionadas, fue desfavorable en razón a que su gestión fue ineficiente, ineficaz y antieconómica, teniendo en cuenta la muestra seleccionada, que tuvo como criterio la comparación de los ingresos ordinarios y extraordinarios del período para la declaración de ICA presentada ante la SHD versus los ingresos brutos totales de la declaración de IVA presentada por el contribuyente ante la DIAN, regional 32 - Bogotá determinando por este concepto contribuyentes inexactos en su declaración, a los cuales no se les realizó la gestión de requerimiento para corregir, fiscalización y cobro respectivo.

Los ingresos tributarios en las entidades territoriales se constituyen en su principal fuente de recursos, siendo el ICA un tributo distrital con el que Bogotá obtiene recursos para cubrir sus necesidades económicas y poder cumplir con sus planes de desarrollo económico y social; en este sentido, se puede aseverar que la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH, a través de la Dirección de Impuestos de Bogotá – DIB no ha cumplido a cabalidad con las funciones, establecidas en el *“Artículo 1° del Decreto 807 de 1993, “Actualizado Decreto 422 de 1996 y modificado Decreto 401 de 1999 decía así: Competencia general de la Administración Tributaria Distrital. De acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 161 del Decreto 1421 de 1993 corresponde a la Dirección Distrital de Impuestos, a través de sus dependencias, la gestión, administración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, así como las demás actuaciones que resulten necesarias para el adecuado ejercicio de las mismas”*, dejando de lado un mayor esfuerzo en el cobro de los recursos y mayor compromiso a la Gestión Tributaria, para lograr mayores recaudos en aras del financiamiento del gasto público distrital.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo del recaudo del impuesto de ICA debe hacerse sobre valores ciertos que correspondan a la actividad económica y que recae directamente sobre los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos dentro del territorio del Distrito Capital, actividad que no fue realizada por el contribuyente, conllevando a una disminución en el recaudo del impuesto,

sanciones e intereses moratorios, convirtiéndose así en evasores o elusores tributarios, sin que la SDH y la DIB tomen las acciones de fiscalización tributaria que le corresponde para mitigar estos hechos.

Evaluada la gestión de la administración se determinó un universo de 25.460 registros de declaraciones inexactas presentadas por los contribuyentes, en las vigencias 2008 a 2010, seleccionando una muestra inicial de 5.695 registros, teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) las declaraciones con valor a pagar superior a \$1,6 millones, comparando los valores reportados en la casilla 32 del formulario de declaración IVA presentado ante la DIAN contra los valores reportados en la casilla BA de la declaración ICA presentada ante la Secretaría Distrital de Hacienda, 2) Aquellos valores que sean diferentes a cero (0) correspondientes a las casilla BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Período), de la declaración ICA presentada ante la Secretaría Distrital de Hacienda, 3) Se excluyeron 10 Nits que figuran en la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, resultado de un hallazgo producto del PAD 2015.

Una vez realizadas las validaciones, la muestra definitiva a evaluar fue de 1.763 registros que equivalen a 1.270 Nits para el período 6 de la vigencia 2009 y periodos 1 al 6 de la vigencia 2010.

Referente al sistema de control fiscal interno, se evidenció deficiencias en los controles para el registro de la información, y de procedimientos para el seguimiento de los datos incorporados en el Aplicativo SIT II, que imposibilitan una eficiente y eficaz gestión de fiscalización tributaria..

Finalmente, continúan presentándose deficiencias, por cuanto se comprobó que la Dirección de Impuestos de Bogotá, no inició ninguna acción de determinación, fiscalización ni cobro oportuno, frente a los contribuyentes que presentaron inexactitud en la presentación y/o declaración de impuesto de industria y comercio, Avisos y Tableros, hecho que generó un detrimento al erario Público Distrital en cuantía total de **\$15.180.776.751.**

PRESENTACION PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la Entidad a su cargo, deberá elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar en el menor tiempo, las deficiencias descritas y atender los principios de la gestión fiscal definiendo la causa que originó los hallazgos de auditoría, las acciones, el indicador, la meta, las áreas responsables de ejecutarlas y el cronograma respectivo, previsto en el formato de Plan de Mejoramiento; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF; dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe final; en todo caso, la fecha límite para la implementación de las acciones que se formulen no debe superar los doce (12) meses, contados a partir de la fecha de formulación del respectivo plan de mejoramiento., Lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 7° y su parágrafo 1, y artículo 14°, de la Resolución Reglamentaria No. 069 de 28 de diciembre de 2015, suscrita por el Contralor de Bogotá D.C.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el resultado del indicador, el avance físico de ejecución de las acciones y la efectividad de las mismas, para subsanar las causas de los hallazgos el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá D.C

Cordialmente,



ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ

Directora Fiscalización Sectorial Hacienda

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA DE AUDITORÍA

2.1 ALCANCE

La auditoría se desarrolló teniendo en cuenta las bases de datos suministradas por la DIAN y la Dirección de Impuestos de Bogotá – DIB, para los impuestos de IVA e ICA respectivamente, las cuales fueron suministradas mediante oficios números 100225337-1892 del 8 de octubre de 2015 y No.2015EE25603 del 8 de septiembre de 2015 respectivamente. Información a la cual se procedió a realizar los cruces necesarios para establecer las diferencias entre las declaraciones de IVA e ICA como parte del objetivo de la presente auditoria; igualmente se diseñó el programa para liquidar el valor de impuesto a pagar, sanción e intereses moratorios.

Como parte del desarrollo de la Auditoria, la Secretaria de Hacienda Distrital, informó con oficio 2016EE120724 de fecha 05/08-2016 *“(…) Hemos revisado minuciosamente el documento “Plan de Acción 2011-Modelo de gestión tributaria sin encontrar la información que versa. Los repartos masivos vigencia 2011, actividad comercial (expendio, compraventa o distribución de bienes y mercancías, tanto al mayor como al por menor” que incluya los contribuyentes inexactos producto del análisis realizado en el Ítem Fiscalización Tradicional, ni el Ítem que contemple el tema de deducibles y excluidos de ICA, no es viable la presentación de fichas técnicas de reparto masivo que incluya los contribuyentes inexactos”,* razón por la cual, se procedió a realizar visita administrativa fiscal el 10 de agosto de 2016, con el fin de aclarar la respuesta proferida por el sujeto de control, respecto de la información solicitada, suscribiéndose el acta de visita respectiva, quedando establecidos compromisos para la entrega de información, que incluyó la base de datos relacionada con los repartos de inexactos y 140 expedientes que fueron fiscalizados por la DIB en cumplimiento al Plan de Acción –vigencia 2011.

El equipo auditor procedió a seleccionar la muestra de auditoria con base en la información entregada en medio magnético por la Administración de Impuestos de Bogotá, relacionada con posibles contribuyentes inexactos del reparto realizado en la vigencia 2011.

2.2 MUESTRA DE AUDITORIA.

El equipo auditor para la selección de la muestra tomó aquellos registros de declaraciones de contribuyentes partiendo de un universo de 25.460 registros, del cual se realizó una muestra inicial de 5.695 registros, los cuales fueron objeto de comparación en el que el campo BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Periodo) del formulario del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros-ICA, fuere menor al reportado en el formulario del impuesto IVA -Casilla 32 (Total Ingresos Brutos) presentado ante la DIAN para las mismas vigencias y períodos.

Para la selección de la muestra definitiva que concluyó en 1.763 registros, el Equipo Auditor utilizó como criterio las siguientes variables para los períodos comprendidos entre el sexto (6) período de 2009 y los periodos 1 al 6 de la vigencia 2010:

1. Se seleccionaron aquellas declaraciones cuyos mayores valores fueran superiores a un \$1,6 millones, comparando los valores reportados en la casilla 32 del formulario de declaración IVA presentado ante la DIAN con los valores reportados en la casilla BA de la declaración ICA presentada ante la Secretaria Distrital de Hacienda.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo informado por la Secretaria de Hacienda, donde manifiesta que por efecto de la relación costo de beneficio, realiza el proceso de determinación, fiscalización y cobro, a aquellos contribuyentes cuyas declaraciones presentadas sean superiores a \$1,6 millones.

2. Para la casilla BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Período), de la declaración ICA presentada ante la Secretaria Distrital de Hacienda se tomaron aquellos valores que fueran diferente a cero (0).
3. Del total de registros se excluyeron 10 Nits que habían sido objeto de auditoria y que figuran en la Dirección de Responsabilidad Fiscal, producto de un hallazgo PAD 2015.

Para cada uno de los registros seleccionados, el equipo auditor procedió a identificar las diferencias entre los valores reportados en la casilla BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios) de las declaraciones de ICA presentada ante la Secretaria Distrital de Hacienda versus los valores reportados en la casilla 32 (Total Ingresos brutos) de las declaraciones de IVA presentadas ante la DIAN; al resultado obtenido, se le aplicó la tarifa respectiva, obteniendo el mayor valor a liquidar en la declaración de

ICA presentada inicialmente en cada período, una vez hallado este valor, se liquidó la *“sanción por inexactitud la cual será equivalente al 160% de la diferencia entre el saldo a pagar, determinado en la liquidación oficial y el declarado por el contribuyente o responsable”*, en concordancia con lo contemplado en el artículo 64 del Decreto 807 de 1993.

Para el cálculo y liquidación de los intereses moratorios: Se aplicó lo enunciado el artículo 66 del Decreto 807 de 1993 que establece: *“Sanción por mora en el pago- La sanción por mora en el pago de los impuestos distritales y la determinación de la tasa de interés moratoria, se regularán por lo dispuesto en los artículos 634, 634-1 y 635 del Estatuto Tributario Nacional.”*.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En cumplimiento del objeto de la auditoría de desempeño *“Evaluación reparto masivo realizado por la DIB declaraciones de ICA deducibles y excluidos justificados erróneamente –Actividad Comercial”* adelantada ante la Dirección de Impuestos de Bogotá a manera de ilustración, es importante enunciar algunos aspectos relevantes relacionados con el desarrollo normativo que rige el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros en el Distrito Capital.

La Constitución Política en sus artículos 6 *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión y extralimitación en ejercicio de sus funciones”* y 209 *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

El Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, es un impuesto que grava el ejercicio o realización de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios (Ley 97 de 1913 y Ley 14 de 1983). Estas leyes fueron acogidas y desarrolladas por El Concejo de Bogotá D.C., en el Acuerdo 21 de 1983, *“Por el cual se dictan disposiciones sobre los impuestos de Industria, Comercio y Avisos”*, especificando respecto de las actividades que se gravan con este impuesto lo siguiente:

“Artículo 7º.- Actividad Industrial. Es actividad Industrial la producción, extracción, fabricación, manufactura, confección preparación, reparación, ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes y en general cualquier proceso de transformación por elemental que este sea.

Parágrafo.- Se define para efectos de los gravámenes de Industria, Comercio y Avisos, en lo relacionado con la actividad artesanal, como aquella realizada por personas naturales de manera manual y desautomatizada, cuya fabricación en serie no sea repetitiva e idéntica, sin intervención en la transformación de más de cinco (5) personas, simultáneamente.

Artículo 8º.- Actividad Comercial. Se entiende por actividad comercial la destinada al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por la Ley, como actividades industriales o de servicios.

Artículo 9º.- Actividad de Servicio. Es aquella destinada a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas, servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte, aparcaderos; formas de intermediación comercial tales como el corretaje, la comisión por cualquier concepto, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcciones y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, vigilancia, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automovilarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos, los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

Parágrafo.-Se define para efectos de gravamen de Industria y Comercio y de Avisos en lo relacionado con la actividad de profesiones liberales, como aquella actividad regulada por el Estado, ejercida por una persona natural mediante la obtención de un título académico de institución docente autorizada, con la intervención de un conjunto de conocimientos de dominio y ciertas habilidades, en cuyo ejercicio predomina el entendimiento y requiere del intelecto. Se excluyen del anterior concepto las sociedades jurídicas o de hecho que empleen más de cinco (5) personas simultáneamente en cualquier momento durante el año gravable, por entender que dichas sociedades ejercen consultoría profesional”.

El Decreto 352 del 15 de agosto 2002 “Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital” y 362 del 21 de agosto de 2002, “Por el cual se actualiza el procedimiento tributario de los diferentes impuestos distritales, de conformidad con su naturaleza y estructura funcional”.

El hecho generador del impuesto de Industria y Comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquiera de las anteriores actividades en la jurisdicción del Distrito Capital, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos (artículo 32 Decreto 352 de 2002).

Mientras que el impuesto complementario de Avisos y Tableros, lo define el artículo 57 del Decreto 352 de 2002 “(...) la colocación de vallas, avisos, tableros y emblemas en

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la vía pública en lugares públicos y privados visibles desde el espacio público y la colocación de avisos en cualquier clase de vehículos”, el artículo 59 establece “La tarifa fija del 15% del impuesto a cargo”.

Así mismo, con el Acuerdo 65 de junio 27 de 2002, el Impuesto de Industria y Comercio en Bogotá D.C., se encuentra constituido por dos grandes regímenes, el Común y el Simplificado, pertenecen a éste último los contribuyentes que cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado en el impuesto a las ventas regulado en el Estatuto Tributario Nacional artículo 499 en los siguientes términos:

“Al Régimen Simplificado del Impuesto Sobre las Ventas pertenecen las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas; los agricultores y los ganaderos, que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

**2*-Modificado- 1. Que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad inferiores a cuatro mil (4.000) UVT.” (...).”*

2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.

3. Literal declarado Inexequible

4. Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.

5. Que no sean usuarios aduaneros.

6. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a 3.300 UVT.

7. Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de 4.500 UVT.

PARAGRAFO 1. Para la celebración de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a 3.300 UVT, el responsable del Régimen Simplificado deberá inscribirse previamente en el Régimen Común”.

A partir del 1º de enero de 2003, los responsables del régimen simplificado deben presentar anualmente la declaración, mientras que el régimen común lo debe hacer bimestralmente tal como lo establece el artículo 28 del Decreto 807 de 1993. En caso de no cumplirse con estos plazos el Decreto 362 de agosto 21 de 2002, prevé las sanciones a los responsables de este impuesto por extemporaneidad y el interés moratorio en los siguientes términos:

El artículo 64 del Decreto 807 de 1993, modificado por el artículo 1 del Decreto 422 de 1996, y el artículo 36 de decreto 362 del 2002, quedará así:

“Artículo 64. Sanción por inexactitud. *Constituye inexactitud sancionable en las declaraciones tributarias, la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, de bienes o actuaciones susceptibles de gravamen, así como la inclusión de deducciones, descuentos, exenciones, inexistentes, y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias, o en los informes suministrados a las oficinas de impuestos, de datos o factores falsos, equivocados, incompletos o desfigurados, de los cuales se derive un menor impuesto o saldo a pagar, o un mayor saldo a favor del contribuyente o declarante. Igualmente, constituye inexactitud, el hecho de solicitar compensación o devolución, sobre sumas a favor que hubieren sido objeto de compensación o devolución anterior.*

Sin perjuicio de las sanciones penales, en el caso de la declaración de retenciones en la fuente de impuestos distritales, constituye inexactitud sancionable, el hecho de no incluir en la declaración la totalidad de retenciones que han debido efectuarse, o efectuarlas y no declararlas, o el declararlas por un valor inferior.

No se configura inexactitud, cuando el menor valor a pagar que resulte en las declaraciones tributarias, se derive de errores de apreciación o de diferencias de criterio entre la Dirección Distrital de Impuestos y el declarante, relativos a la interpretación del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras denunciados sean completos y verdaderos.

La sanción por inexactitud será equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar, determinado en la liquidación oficial y el declarado por el contribuyente o responsable.

La sanción por inexactitud a que se refiere este artículo, se reducirá cuando se cumplan los supuestos y condiciones de los artículos 709 y 713 del Estatuto Tributario Nacional.

En el caso de la declaración de introducción de productos extranjeros gravados con impuesto al consumo, la sanción se calculará sobre el mayor impuesto a cargo determinado en la liquidación oficial. El mayor impuesto se consignará a órdenes del Fondo - Cuenta Especial Impuesto al Consumo de Productos Extranjeros.

Artículo 37. La sanción por inexactitud procede sin perjuicio de las sanciones penales.

Se adiciona el Decreto 807 de 1993 con el siguiente artículo:

Artículo 64-1. La sanción por inexactitud procede sin perjuicio de las sanciones penales. *Lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará sin perjuicio de las sanciones que resulten procedentes de acuerdo con el Código Penal, cuando la inexactitud en que se incurra en las declaraciones constituya delito.*

Si el Director Distrital de Impuestos, o los funcionarios competentes, consideran que en determinados casos se configuran inexactitudes sancionables de acuerdo con el Código Penal, deben enviar las informaciones del caso a la autoridad o juez que tengan competencia para adelantar las correspondientes investigaciones penales”.

Decreto 422 de 1996

Artículo 101º.- *Inexactitudes en las Declaraciones Tributarias. Constituye inexactitud sancionable en las declaraciones tributarias, la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas de bienes o actuaciones susceptibles de gravamen, así como la inclusión de deducciones, descuentos, exenciones, inexistentes, y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias, o en los informes suministrados a las oficinas de impuestos, de datos o factores falsos, equivocados, incompletos o desfigurados, de los cuales se derive un menor impuesto o saldo a pagar, o un mayor saldo a favor del contribuyente o declarante. Igualmente, constituye inexactitud, el hecho de solicitar compensación o devolución, sobre sumas a favor que hubieren sido objeto de compensación o devolución anterior (...).”*

Bajo la normatividad citada, el Equipo Auditor utilizó como criterio las siguientes variables para los 1763 registros como muestra definitiva a evaluar: El periodo sexto (6) de la vigencia 2009 y los periodos 1 al 6 de la vigencia 2010, comparando que el valor reportado en el campo BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios del Período) del formulario de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros- ICA fuere menor al formulario del impuesto IVA -Casilla 32 (Total Ingresos Brutos) presentado ante la DIAN para la misma vigencia y período.

Una vez realizadas las validaciones, se procedió a identificar las diferencias entre las casillas BA (Ingresos Ordinarios y Extraordinarios) del formulario ICA presentado ante la Secretaría de Hacienda, versus la casilla 32 (Total Ingresos brutos) de la declaración IVA presentada ante la DIAN, aplicándose la tarifa para calcular el

mayor valor dejado de liquidar en la declaración inicial del respectivo período, en aplicación a lo establecido en la Resolución 0219 del 25 de febrero de 2004. *“Por medio de la cual se establece la clasificación de actividades económicas para el impuesto de industria y comercio de Bogotá D.C.”.*

Determinada esta diferencia a pagar, se liquidó la sanción por inexactitud correspondiente al 160% del mayor valor a pagar o menor saldo a favor, contemplada en el artículo 64 del Decreto 807 de 1993

Para el cálculo de los intereses moratorios: Se aplicó lo enunciado el artículo 66 del Decreto 807 de 1993 que establece: *“Sanción por mora en el pago- La sanción por mora en el pago de los impuestos distritales y la determinación de la tasa de interés moratoria, se regularán por lo dispuesto en los artículos 634, 634-1 y 635 del Estatuto Tributario Nacional.”.*

Como resultado del cruce de información entre las casillas ingresos ordinarios y extraordinarios del período (Casilla BA) de la declaración del impuesto de ICA versus la información reportada a la DIAN- Total Ingresos Brutos (casilla 32) de la declaración bimestral de IVA, se observó que algunos contribuyentes presentaron inexactitud en las declaraciones respecto de los ingresos reportados en ICA, generándose un mayor valor a liquidar, lo cual conlleva al cálculo de la sanción por inexactitud más los intereses moratorios respectivos, toda vez que, la Administración no adelantó el respectivo requerimiento de corrección y/o revisión con el agravante de que estas declaraciones al transcurrir dos años de presentadas, quedaran en firme, perdiendo la posibilidad de recuperar recursos por este concepto para las arcas del Distrito, al perder fuerza ejecutoria por la gestión inoportuna, configurándose un daño al patrimonio del Distrito.

3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTIA DE \$15.180.776.751 Y PRESUNTA INDICENCIA DISCIPLINARIA, POR CUANTO LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ-DIB NO EJERCIÓ OPORTUNAMENTE EL REQUERIMIENTO DE REVISIÓN Y/O CORRECCIÓN DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS RESPECTO DE LOS CONTRIBUYENTES INEXACTOS PARA EL PERÍODO SEXTO (6) DE LA VIGENCIA 2009 Y PERÍODOS 1 AL 6 DE LA VIGENCIA 2010.

En desarrollo de la auditoría de desempeño adelantada, el equipo auditor configuró un Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal en cuantía de \$15.180.776.751 valor que incluye el mayor valor a pagar por concepto de impuesto de industria y comercio Avisos y Tableros por valor de \$4.855.371.443, sanción de inexactitud por

valor de \$7.768.594.308 e intereses moratorios por valor de \$2.556.811.000 y presunta incidencia disciplinaria al evidenciarse que los contribuyentes de la relación adjunta, no presentaron información confiable en el ítem *“ingresos ordinarios y extraordinarios del período”* (Casilla BA) de la declaración del impuesto de ICA presentándose inexactitud en las cifras reportadas al compararla con lo registrado en el ítem total de *“ingresos brutos”* (casilla 32) de la declaración bimestral de IVA presentada ante la DIAN.

Esta situación, evidencia falta de gestión y seguimiento oportuno por parte de la Dirección de Impuestos de Bogotá al no adelantar ante el contribuyente el respectivo requerimiento de corrección y/o revisión, agravante éste que permitió que las declaraciones al transcurrir dos años adquirieran firmeza, perdiendo así el Distrito Capital la posibilidad de recuperar recursos por este valor que hubieran contribuido a la ejecución de proyectos de inversión en cumplimiento de sus funciones esenciales, al no haberse ejercido las acciones legales y normativas para la gestión de recaudo y cobro de las declaraciones identificadas como inexactas, por la gestión no oportuna configurándose el daño al patrimonio del Distrito.

Bajo estos hechos, la Secretaría de Hacienda Distrital, desconoció lo establecido en el Artículo 1° del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 1° del Decreto 422 de 1996, en concordancia con el artículo 161 del Decreto Ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., *“Competencia General de la Administración Tributaria Distrital”*. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 161 del Decreto 1421 de 1993 corresponde a la Dirección Distrital de Impuestos, a través de sus dependencias, la gestión, administración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales, así como las demás actuaciones que resulten necesarias para el adecuado ejercicio de las mismas”.

Igualmente, desconoció lo establecido en el artículo 24 del Decreto 807 de 1993, *“Firmeza de la Declaración Privada. La declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los dos (2) 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 dos años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma*

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

De igual manera, se incurrió en causales de lo consagrado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, “*Deberes*”, en concordancia con los artículos 6 de la Constitución Política de Colombia y 6 de la Ley 610 de 2000.

De otro lado, se presume el incumplimiento de los Objetivos del Sistema de Control Interno, establecidos en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993, especialmente, de los literales b), c), d), e) y f).

Esta situación se presenta debido a la falta de gestión y seguimiento oportuno a los procesos de, fiscalización cobro y requerimiento para corregir, que debió iniciar la Dirección de Impuestos de Bogotá –DIB-, frente a los contribuyentes inexactos lo que dio lugar a que se dejaran de percibir estos valores.

Por lo anterior, se evidencia falta de seguimiento y gestión oportuna por parte de la DIB, respecto de la información inexacta que reportan los contribuyentes en sus declaraciones de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, lo que conlleva a que dichas declaraciones queden en firme, perdiendo la Administración tributaria la facultad de cobro y recaudo de los menores valores liquidados y pagados por los contribuyentes.

Por los hechos enunciados y teniendo como base los parámetros de selección de la muestra, se establece un detrimento patrimonial al erario público en cuantía de **\$15.180.776.751** por concepto de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros ICA, que incluye sanciones e intereses moratorios dejados de cobrar oportunamente al contribuyente. Además, al no haberse tomado las medidas cautelares del caso, ni las acciones para efectuar el cobro coactivo de los dineros adeudados por los contribuyentes inexactos, se permitió con ello que dichos derechos caducaran, valores que afectan negativamente el cumplimiento de los programas, planes y proyectos trazados por la Administración Distrital.

Del resultado de los análisis realizados por este organismo de control para emitir el Hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de **\$15.180.776.751**, se anexa en CD con archivo Excel “*SQL_DETRIMENTO V6-1 xlsx*” que ilustra la liquidación ajustada del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, Sanciones e Intereses Moratorios para cada uno de los contribuyentes correspondiente al sexto (6) período del año 2009 y periodos 1 al 6 de la vigencia 2010.

Como ilustración, se indica a continuación la estructura de la relación del cuadro adjunto en Excel:

STICKER	COD_VIG	PER	BA DIAN	BA SHD	IC	BE SHD	BE DIAN	FU_SHD	FU DIAN	DIF_FU	VS DIAN	IM	DETRIMENTO
09040300060616	2009	2	136.348.000	133.848.000	1.882.000	133.848.000	136.348.000	554.000	1.882.000	1.328.000	2.124.800	644.000	4.096.800
51724070058681	2009	6	82.146.000	2.102.000	794.000	2.102.000	82.146.000	23.000	913.000	890.000	1.424.000	437.000	2.751.000
23231010348430	2010	6	50.963.000	13.154.000	703.000	13.154.000	50.963.000	177.000	808.000	631.000	1.009.600	361.000	2.001.600

Fuente: Equipo Auditor-Secretaría de Hacienda-DIAN

Evaluación de la respuesta suministrada por Sujeto de Vigilancia y Control al informe preliminar.

Del análisis de la respuesta presentada por la Secretaria de Hacienda, respecto a la muestra utilizada por la Contraloría de Bogotá D.C., la entidad precisa que la misma fue inicialmente de 140 carpetas que corresponden a 109 expedientes (NITs) y posteriormente de 36 expedientes (NITs) equivalentes a 81 carpetas, como se puede corroborar en las comunicaciones oficiales respectivas. Una vez revisados y analizados todos los expedientes, se evidenció por parte del Equipo Auditor que la DIB realizó su labor de fiscalización.

En lo que refiere a “el grupo auditor realizó una comparación entre los ingresos ordinarios y extraordinarios del período registrados en el campo BA de las declaraciones de ICA y el de total ingresos brutos registrados en las declaraciones de IVA para los períodos comprendidos entre el sexto (6) período de 2009 y todos los periodos del año gravable 2010, diferencias que no tienen relación con la auditoría: “ (...) **auditoría de declaraciones de ICA deducibles y excluidos justificados erróneamente – actividad comercial**”, ya que el hallazgo obedece a una diferencia entre ingresos declarados por los impuestos de IVA – ICA, y “**no a posibles deducciones justificadas erróneamente**”, ya que se trata de dos aspectos diferentes dentro de una declaración de ICA....”

El Equipo Auditor en aras de realizar la labor de control fiscal, adelantó la auditoria de desempeño, sin perder el enfoque de inexactitud, dado que se tomó la comparación de los ingresos ordinarios y extraordinarios de la declaración de ICA presentado ante la Secretaria de Hacienda versus los ingresos brutos totales de la declaración de IVA presentada ante la DIAN, regional Bogotá; del resultado obtenido

se determinó la muestra que concluyo en 1763 registros para el periodo sexto (6) de la vigencia 2009 y periodos 1 al 6 de la vigencia 2010.

De otro lado en lo que manifiestan “Otro aspecto a tener en cuenta, es que la base de datos en Excel (SQL_Detrimento V3) anexa al informe, relaciona actividades industriales, comerciales y de servicios, que no corresponden con el alcance de la auditoría que hace referencia exclusiva al sector comercial; haciendo análisis de la información de la base mencionada anteriormente, se encuentra que únicamente 438 registros de 308 NIT únicos reportados por la Contraloría corresponden al sector comercial.”.

El Equipo Auditor se refirió a actividad comercial no solo aquellos contribuyentes que se dedican a la compra y venta de bienes y servicios, sino por el contrario comprende todas las actividades económicas que desarrollan los contribuyentes del impuesto de ICA (industrial, comercial y de servicios) que concluyó en 1.763 registros equivalente a 1.270 Nits de Contribuyentes Inexactos.

En cuanto a lo expresado: “Adicionalmente, el grupo auditor para determinar el presunto detrimento al erario en cuantía de (\$15.428.611.151) tomó como base el valor del impuesto registrado en las declaraciones de IVA frente al valor del renglón FU de las declaraciones de ICA (Impuesto a cargo que incluye el impuesto complementario de avisos y tableros), a la diferencia obtenida, el grupo auditor le liquidó una sanción correspondiente al 160%.”

Se aclara que el equipo auditor tomó los ingresos totales (casilla BA) de la base de datos correspondiente a las declaraciones de ICA, Versus los ingresos brutos (casilla 32) de la base de datos correspondiente a las declaraciones de IVA, suministrada oficialmente por la DIAN a este Organismo de Control; a partir de la diferencia reflejada, procedió a determinar el mayor valor dejado de liquidar en las declaraciones iniciales.

Determinada esta diferencia, se liquidó la sanción por inexactitud correspondiente al 160% del mayor valor a pagar o menor saldo a favor, contemplada en el artículo 64 del Decreto 807 de 1993

Para el cálculo de los intereses moratorios: Se aplicó lo enunciado el artículo 66 del Decreto 807 de 1993 que establece: *“Sanción por mora en el pago- La sanción por mora en el pago de los impuestos distritales y la determinación de la tasa de interés moratoria,*

se regularán por lo dispuesto en los artículos 634, 634-1 y 635 del Estatuto Tributario Nacional.”.

Finalmente al examinar los soportes aportados en la respuesta al informe preliminar, se concluye que de los veintisiete 27 Nits reportados por la SDH, se aceptan cinco Nits disminuyendo el hallazgo en cuantía \$247.834.000, razón por la cual se retiran del informe.

Cuadro No.1

ANALISIS A NITS SUMINISTRADOS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA QUE SE RETIRAN DEL HALLAZGO

No ORDEN	NUM_NIT	C1_AÑO	C3_PERIODO	C32_TOTAL_INGRESOS_BRUTOS - IVA	BA-TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS DEL PERIODO-ICA	OBSERVACION VERIFICADA
1	830016570	2009	6	5.080.000.000,00	5.080.000.000,00	NO ES INEXACTO. EL CONTRIBUYENTE CORRIGIO DECLARACION. , SE RETIRA DEL INFORME PRELIMINAR
	830016570	2009	6	5.080.000.000,00	40.000.000,00	
2	860048011	2010	6	798.637.000,00	798.637.000,00	NO ES INEXACTO. EL CONTRIBUYENTE CORRIGIO DECLARACION. SE RETIRA DEL INFORME PRELIMINAR
	860048011	2010	6	798.637.000,00	10.637.000,00	
3	900265434	2010	6	1.110.747.000,00	1.110.747.000,00	NO ES INEXACTO EL CONTRIBUYENTE CORRIGIO DECLARACION, SE RETIRA DEL INFORME PRELIMINAR
	900265434	2010	6	1.110.747.000,00	218.591.000,00	
	900265434	2010	6	1.110.747.000,00	1.110.747.000,00	

No ORDEN	NUM_NIT	C1_AÑO	C3_PERIO DO	C32_TOTAL_INGR ESOS_BRUTOS – IVA	BA-TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARI OS DEL PERIODO-ICA	OBSERVACION VERIFICADA
4	830106086	2010	3	768.034.000,00	55.034.000,00	NO ES INEXACTO, EL CONTRIBUYENTE CORRIGIO DECLARACION SE RETIRA DE LA OBSERVACION - INFORME PRELIMINAR
	830106086	2010	3	768.034.000,00	768.034.000,00	
5	900314663	2010	5	501.600.000,00	501.600.000,00	NO ES INEXACTO. CONTRIBUYENTE CORRIGIO DECLARACION, SE RETIRA DE LA OBSERVACION - INFORME PRELIMINAR
	900314663	2010	5	501.600.000,00	55.576.000,00	

Fuente: Información Respuesta a Informe Preliminar-SHD

Por lo anterior se concluye que una vez analizada la respuesta proferida por el Sujeto de Vigilancia y Control y teniendo en cuenta las consideraciones expresadas, se mantiene el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$15.180.776.751 y presunta incidencia disciplinaria; correspondiente a 1.763 registros equivalentes a 1.270 Nits.

4. ANEXOS

4.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1
3. PENALES		N.A	
4. FISCALES	1	\$15.180.776.751	3.1

4.2 ANEXO ARCHIVO SQL_DETRIMENTO V6 1.xlsx (1 CD), en detalle el Hallazgo cuantificado, conformada por 1.763 registros