



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA MODALIDAD DESEMPEÑO

“Evaluación a la contratación suscrita 2013-2014 y 2015 por la SDH para la coordinación regional”

CÓDIGO 91

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA - SDH

Período Auditado: Vigencias 2013 -2014- 2015

DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTOR HACIENDA

Bogotá D.C., octubre de 2016

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA

Contralor de Bogotá JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA

Contralor Auxiliar ANDRES CASTRO FRANCO

Directora Sectorial de Hacienda ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ

Asesor JAIRO PEÑARANDA TORRADO

Gerente LEIDY YADIRA ESCAMILLA

Equipo de Auditoría
BERTHA ROMERO ROJAS
MARIA DEL CARMEN NIÑO CASTILLO
NÉSTOR JULIO CADENA CADENA
CLAUDIO FERNANDO SILVA CAMERO

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	9
2.1.	IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORIA.....	9
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	11
3.1.	ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA, BOGOTÁ- REGIÓN.	11
3.2.	PROYECTO DE INVERSIÓN 703	15
3.2.1.	Generalidades Impuesto al Consumo.....	15
3.2.2.	Contratación celebrada por la SDH en el marco del convenio interadministrativo 150268-0-2015. Programa Anticontrabando.	19
3.2.2.1.	Contrato 150283-0-2015.....	21
3.2.2.1.1.	Hallazgo administrativo. Por deficiencias en la función de supervisión contrato 150283-0-2015.....	23
3.2.2.1.2.	Hallazgo administrativo. Por menor tiempo de cobertura póliza de garantía contrato 150283-0-2015.....	28
3.2.2.2.	Contrato 150291-0-2015	30
3.2.2.2.1.	Hallazgo administrativo. Por falencias en la supervisión del contrato 150291-0-2015.....	31
3.2.2.3.	Contrato 150282-0-2015	33
3.2.2.3.1.	Hallazgo administrativo. Por deficiencias de la etapa precontractual y ejecución contrato 150282-0-2015.....	36
3.2.2.4.	Contrato 150285-0-2015	38
3.2.2.5.	Contrato 150298-0-2015	40
3.2.2.6.	Hallazgo administrativa, por deficiencias en la supervisión de los contratos 150283-0-2015, 150298-0-2015, 150291-0-2015, 150285-0-2015, consistentes en la falta de evidencias de los resultados finales pactados en cada uno de los acuerdos contractuales.	41
3.3.	CONTRATOS DE OUTSOURCING SERVICIO DE SISTEMATIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN PARA EL CONTROL INTEGRAL DEL IPOCONSUMO	43
3.3.1.	Contrato de Outsourcing 140278-0-2014	43
3.3.2.	Contrato de Outsourcing 150095-0-2015	47
3.3.3.	Observación administrativa. Contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015. Por falencias de la Información sobre la participación del Distrito Capital en el impuesto al consumo.....	50
3.3.4.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Incumplimiento de la retención del impuesto de ICA contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015.	51



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3.3.5. Hallazgo administrativo. Incumplimiento de obligaciones, suministro de manual del usuario del sistema infoconsumo contrato 140278-0-2014.....	54
3.3.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Omisión de estudios de mercado contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015	55
3.3.7. Hallazgo Administrativo. Inconsistencias de los resultados esperados versus ejecutados y deficiencias en la supervisión de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015	59
ANEXO 1	70
4.1 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	70

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
BEATRIZ ELENA ARBELAEZ MARTINEZ
Secretaria Distrital de Hacienda
Carrera. 30 No. 25 – 90 piso 6
Código postal 111311
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

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 a la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a desempeño a la Secretaría Distrital de Hacienda, en lo correspondiente a la “Evaluación a la contratación suscrita 2013-2014 y 2015 por la SDH para la coordinación regional”, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C. La de ésta, 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, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar este 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 adelantada, conceptúa que la gestión de la Secretaría Distrital de Hacienda - SDH, presenta deficiencias en la contratación adelantada para el fiscalización y determinación del Impuesto al consumo a través del outsourcing para la sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo (Ipoconsumo), entre otros aspectos, en los estudios de mercado donde no se realizaron cotizaciones de las dos firmas que hoy día prestan este servicio y el valor estimado de la contratación se basó únicamente en la propuesta del contratista que ha venido ejecutando el servicio a la SDH, sin que la administración en ejercicio de sus funciones haya realizado lo propio, de igual forma se evidencian falencias en la supervisión de los contratos auditados tanto de outsourcing como de prestación de servicios (promoción de acciones anticontrabando), por falta de control, seguimiento y verificación de los productos entregados por los contratistas entre otros aspectos, falta de coordinación y comunicación entre las entidades distritales en aras del cumplimiento de la finalidad de la contratación, lo cual afecta el cumplimiento pleno de los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

En este sentido, se configuran hallazgos por deficiencias en la planeación de la contratación como se indicó y de supervisión a los contratos, en cuanto al control y seguimiento, porque pese a que se exigen informes al contratista que evidencien el cumplimiento puntual y detallado de las obligaciones, estos no muestran de manera clara la ejecución contractual, lo que da lugar a interpretaciones en la información.

En el caso de los contratos terminados y/o finalizado el plazo, para el caso de los en los contratos de prestación de servicios profesionales en las carpetas no está incorporado el producto y/o resultado final esperado, en tanto que los contratos de outsourcing, los resultados esperados según el documento de estudios previos que hace parte del contrato son significativamente inferiores en algunos conceptos, lo que sugiere continuar procesos de auditoría al aplicativo.

En cuanto al proceso de armonización tributaria, Bogotá- región que fue incluido en el Plan de Desarrollo -Bogotá Humana, 2012- 2016, Programa “*Bogotá Territorio en la Región*” - Eje 2- “*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*”, proyecto prioritario para la coordinación del desarrollo regional a fin de generar un mecanismo de intermediación para facilitar la interacción entre Bogotá y los municipios aledaños y así poder definir acuerdos en materia tributaria, como resultado de la auditoría, se evidencio que el avance se concretó en un acta de resultados, donde se propusieron líneas y la suscripción de convenios de cooperación tributaria entre el Distrito Capital-SDH y Secretarías Municipales a fin

de establecer e implementar acciones y mecanismos de cooperación mutua hacia la optimización de los resultados en la gestión tributaria de las entidades, mayor cobertura en el control de las obligaciones tributarias territoriales, a través de campañas, programas de fiscalización, cobro de los impuestos territoriales, intercambio de información; traslado de pruebas y demás acciones que se requieran para mejorar el control de la evasión, elusión, morosidad entre otros. A fechas de auditoria no se tiene información si los avances obtenidos y consignados en el Acta de Resultados serán ejecutados en el nuevo plan de desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, la Secretaría Distrital de Hacienda, en el marco de su gestión institucional, en cumplimiento a los principios de la Función Administrativa, contenido en el artículo 209 de nuestra Carta Magna, debe promover las acciones de mejora que reflejen en las actuaciones la prevalencia del interés general y la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, atendiendo los principios constitucionales y legales de efectividad, economía, eficiencia y eficacia, con el fin de que las decisiones que adopte sean objetivas, fundadas en los supuestos de hecho y de derecho, adecuadas a los fines previstos en el ordenamiento jurídico.

En lo atinente al Control Fiscal Interno de la SDH, de acuerdo con los resultados determinados en la evaluación tanto a los contratos de outsourcing como de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por la SDH, en la revisión y análisis a los mismos se evidenciaron debilidades en los procedimientos, este Organismo de Control Fiscal conceptúa que existen deficiencias en la planeación de la contratación y supervisión a los contratos, en cuanto al control y seguimiento, pese a que se exigen informes al contratista que evidencien el cumplimiento puntual y detallado de las obligaciones, estos no muestran de manera clara la ejecución contractual, lo que da lugar a interpretaciones en la información. En el caso de los contratos terminados, en las carpetas no se registra el producto y/o resultado final esperado, para el caso de los en los contratos de prestación de servicios profesionales, no se pudo establecer cuál fue la finalidad de los productos entregados desde el rol de cada uno de los contratistas a fin de determinar si las finalidades y necesidades establecidas fueron satisfechas con la inversión de recursos.

Los contratos evaluados objeto de la muestra fueron 140278-0-2014, 150095-0-2015 - incluye adición, 150291-0-2015, 150282-0-2015, 150283-0-2015, 150285-0-2015, 150298-0-2015 para un valor total de contratos de \$ 948.063.162,00

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Impuestos de Bogotá –DIB, emprenda acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de los hallazgos comunicados, la entidad debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atendiendo los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente, a la Secretaría Distrital de Hacienda, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas del hallazgo, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente, contiene los resultados y hallazgo detectado por este Órgano de Control.

Atentamente,



ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ

Directora Fiscalización Sector Hacienda

Proyectó y Elaboró: Equipo: Bertha Romero Rojas, Néstor Julio Cadena Cadena, Carmen Niño castillo y Fernando Silva C,
Revisó: Leidy Yadira Escamilla Gerente 039-01
Aprobó: Alba Lucy Oviedo Muñoz – Directora Fiscalización Sector Hacienda

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Realizar la identificación, evaluación, verificación y estado actual de los contratos objeto de la auditoría de desempeño, vigencias 2013 a 2015, involucrando todas las etapas con la finalidad de determinar si los acuerdos contractuales se cumplieron de conformidad con la modalidad de contratación, y principalmente si la ejecución corresponde con lo pactado, realizado y pagado.

Así mismo, de la contratación celebrada por la SDH mediante outsourcing para la sistematización y automatización para el control integral del lpoconsumo, y de los apoyos contratados mediante OPS para el análisis y evaluación de la información obtenida en campo sobre la dinámica del mercado ilegal de cerveza y otros, evaluando la gestión realizada por la SDH y el cumplimiento de lo pactado contractualmente, como de coherencia con las Metas Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana*”, y en consecuencia emitir los respectivos informes.

2.1. IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORIA:

La determinación de la muestra se llevó a cabo con la información suministrada por la Dirección de estadística y Estudios Fiscales – DEEF, y la del aplicativo SIVICOF, estableciéndose que a la SDH en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, para el cumplimiento de la Meta “*Plan de desarrollo poner en operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área de influencia del Distrito*”, no le fueron asignados recursos de inversión, y si bien tuvo participación esta se dio a través la DEEF con funcionarios de planta para realizar las labores de diagnóstico que quedaron registrados en actas de mesas de resultados, en coordinación tanto con los municipios adyacentes de Bogotá como con la Secretaria Distrital de Planeación, entidad a quien se le situaron los recursos bajo el proyecto 799 - “*Fortalecimiento institucional para la integración regional*”, para tal efecto.

De otra parte, se estableció que la SDH, suscribió acuerdos contractuales en las vigencias 2014 y 2015 que tienen relación con el impuesto del consumo de propiedad de la Nación cedido a Bogotá y los departamentos, por ende se tomaron como muestra para auditar los siguientes:

CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATOS

No. Contrato	Contratistas	Cuantía
140278-0-2014	Sistemas y Computadores S.A	\$ 189.226.000,00
150095-0-2015	Sistemas y Computadores S.A	\$ 582.777.162,00 incluye adición)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	Contratistas	Cuantía
150291-0-2015	Henry Benavidez Becerra	\$ 21.500.000,00
150282-0-2015	Escuela de Investigación Criminal	\$ 96.560.000,00
150283-0-2015	Fabio Augusto Parra Beltrán	\$ 23.500.000,00
150285-0-2015	Luis Guillermo Arrubla Correa	\$ 11.000.000,00
150298-0-2015	William de Jesús Palacio Garavito	\$ 23.500.00,00
Total contratos		\$ 948.063.162,00

Fuente: Información reportada a la contraloría de Bogotá por la SDH

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA, BOGOTÁ- REGIÓN.

La armonización tributaria, Bogotá- región fue incluida en el Plan de Desarrollo - Bogotá Humana, 2012- 2016, Programa “Bogotá Territorio en la Región” - Eje 2- “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”, estableciéndose como un proyecto prioritario, la coordinación del desarrollo regional a fin de generar un mecanismo de intermediación para facilitar la interacción entre Bogotá y los municipios aledaños y así poder definir acuerdos en materia tributaria.

Para el cumplimiento de la Meta Plan del cuatrienio: “Poner en Operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área influencia”¹, los recursos le fueron asignados la SDP, por ende la ejecución de las acciones en esta materia en el contexto del programa, estuvo liderada por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional DIRNE de esta Secretaria, mediante el proyecto de inversión 799 denominado: “Fortalecimiento institucional para la integración regional”, bajo el cual se suscribieron varios acuerdos contractuales en el marco de este proyecto, con fundamento en la normativa desarrollada por los artículos 209 y 287 de la Constitución Política de Colombia, Decreto Ley 1421 de 1993, y Leyes 788 de 2002, 1066 de 2006 y 223 de 1995.

Ahora bien, de acuerdo a la información reportada a este organismo de control por la SDH, mediante acta de diligencia administrativa fiscal calendada el 01/08/16, el Director de la Dirección de Estadística y Estudios Fiscales –DEEF, informó que la SDH no le fueron asignados recursos de inversión para el desarrollo de la Meta Plan antes referida, por lo cual la participación de esta Secretaria en las actividades realizadas se desarrollaron a través por la DEEF, con servidores públicos de planta incluidos los directivos de esa Jefatura, por ende tampoco se suscribieron contratos de ningún tipo, ni hubo proyecto de inversión asociado a la meta plan referida.

Y para la ejecución física de la meta Plan de Desarrollo, la Secretaria de Hacienda Distrital realizó actividades de participación en reuniones de trabajo, realización de cálculos y estimaciones para el desarrollo de la misma estrategia, coordinación junto con el DIRNE (SDP) y la realización y presentación de informes de seguimiento de la esta meta plan, siempre bajo la Coordinación de la Secretaria de Planeación Distrital.

¹ Ficha EBI de la SPD, proyecto 799

Los resultados de dicha meta Plan de Desarrollo, se evidencian en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
META PLAN 2012-2016 – “PONER EN OPERACIÓN UNA ESTRATEGIA DE ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA CON MUNICIPIOS DEL ÁREA INFLUENCIA”.

Año	Valor programado	Actividades realizadas
2012	0%	
2013	35%	<i>“(…)En 2013 se avanzó un 35% en el cumplimiento mediante la realización del diagnóstico del esquema de gestión fiscal que se venía presentando en la región, el cual se desarrolló en convenio con el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y el estudio de las finanzas intergubernamentales. Se avanzó en la elaboración de la agenda y prototipos de actas de acuerdo de armonización tributaria municipal y departamental conforme al cronograma..”</i>
2014	25%	<i>“(…)Para el desarrollo de la estrategia de armonización se continuó con la revisión de los principales lineamientos que debería tener un acuerdo de gestión tributaria entre Bogotá y Municipios de Cundinamarca En diciembre de 2014, se acordó con la Secretaría Distrital de Planeación, que la facilitación técnica que llevará a cabo ONU-Hábitat estaría encaminada a la firma del “Convenio marco de cooperación para la gestión tributaria Bogotá-Municipios”.</i>
2015	40%	<i>“(…) Implementación de la estrategia de armonización tributaria con la elaboración de un documento o acuerdo de intenciones para el intercambio de información, capacitación y armonización doctrinaria Bogotá-Municipios de la región y talleres en temas tributarios y fiscales. Los acuerdos quedaron formalizados en las Actas de resultados de las mesas de fortalecimiento a las finanzas municipales, suscritas por los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibatè, Soacha y Bogotá y sus anexos. Los principales acuerdos suscritos en el acta son: i) Coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de las metas acordadas y las agendas técnicas, participar en las reuniones de coordinación, programación y seguimiento de las acciones acordadas, iii) designar el personal para coordinar y facilitar el cumplimiento del compromiso, iv) abstenerse de utilizar comercialmente la información objeto de intercambio inicial, así como de compartirla, reproducirlas, copiarla, arrendarlas, enajenarlas, prestar servicios a otra entidades o terceros y v) elaborar una propuesta de Convenio Marco al 30 de noviembre de 2015....”</i>
Total	100%	

Fuente: Extractos de Informe Rendición de cuentas 2015 publicado página Control y Rendición de Cuentas SDH

Según información reportada y la consulta en página tanto la SHD como la SPD², la meta Plan en referencia se llevó a cabo como sigue:

En el año de 2013, la SDP elaboró el documento *“Modelo de Armonización Fiscal para Bogotá D.C. y los municipios de la Sabana encaminado a la estructuración del territorio y mejorar la competitividad de la región...”*

En el acápite dedicado a la Armonización Tributaria, se enfatiza la necesidad de un pacto de armonización tributaria de cooperación recíproca basado en estrategias y mecanismos que optimicen la fiscalización y recaudo de impuestos como vehículos, ICA y Consumo, bajo los principios de perdurabilidad reduciendo costos de transacción, con garantía de estabilidad en el tiempo a quienes participen; progresividad de los tributos municipales, solidaridad y colaboración a municipios con mayores limitaciones. Para tales efectos se señala la importancia de actualizar permanentemente las bases tributarias, contar con reglas comunes sobre calendarios, tratamiento al capital y la propiedad, tarifas y exenciones etc.

El documento antes referido, establece acciones a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, se proyectó por vía de convenios entre Secretarías de Fiscalización establecer un calendario tributario común, suscripción de acuerdos de cooperación de asistencia recíproca en sistema de cobros pre-jurídicos que eviten la prescripción del cobro de los tributos en mora y la vinculación a la Escuela Tributaria Distrital de los funcionarios que gestionan la fiscalización territorial, siendo un espacio propicio para acordar estrategias comunes en materias como el impuesto a los vehículos y al consumo de licores; la reciprocidad en el intercambio de la información sobre transacciones inmobiliarias para evitar la evasión del tributo a la beneficencia y a la Tesorería Distrital y municipales; y la realización de los estudios técnicos de soporte para los tópicos a concertar en el mediano plazo.

La información disponible por la SDH Y SDP, producto de las acciones adelantadas en desarrollo de la Meta Plan *“Poner en Operación una estrategia de armonización tributaria con municipios del área influencia”*, durante el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se refirió básicamente a intercambio de conocimiento a través de talleres enfocados a la identificación y concertación de líneas de interés mutuo para la coordinación fiscal de los municipios y el Distrito Capital, intercambio de información con los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté, Soacha y Bogotá y la elaboración de actas de resultados, que en términos de las entidades involucradas

² Acta de visita del 1 de agosto de 2016 y consulta a las páginas:

<http://www.shd.gov.co/shd/actas-at-esteco-pub>

<http://www.sdh.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/politicalIntegracionRegional/Documentos>

implican que la gestión fiscal debe asegurar la administración, determinación, cobro, recaudo y control con equidad, eficiencia y progresividad.

El producto de las actividades conjuntas realizadas entre la SDH Y SDP se consolidó en el Acta de Resultados que se resumen en estas líneas de gestión³:

Línea de trabajo de Gestión de conocimiento con una agenda de cursos de capacitación a realizar por la Escuela Tributaria- durante el período agosto 2015 a junio 2016.

Línea de trabajo Herramientas o procedimientos para el intercambio de información y control conjunto. Esta actividad partió de un piloto de información entre los municipios Soacha, Mosquera y Bogotá D.C., siendo prioritario generar un link en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda para los municipios participantes a fin de socializar los resultados de la estrategia de armonización tributaria, generar intercambios de información de manera periódica a través del link de la SDH como espacio para difundir la información, construir una alianza estratégica de intercambio de información entre jurisdicciones, mediante la estructura de bases de datos, la realización de un taller en el marco de la línea de gestión del conocimiento, con el fin de diseñar un plan conjunto de fiscalización que permita mejorar la prestación del servicio a los contribuyentes y optimizar el recaudo.

Línea de trabajo Actualización y Mejora del Sistema de Información Catastral a nivel regional, aunando esfuerzos mediante análisis de estrategias que permitan la actualización de sistemas de información catastral de los municipios de Bojacá, Facatativá, Mosquera, Sibaté y Soacha, crear catastros descentralizados, con fundamento en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 o Plan de Desarrollo Nacional. Los ejes de trabajo fueron:

1. *Constituir una autoridad catastral descentralizada: En primer lugar se propone elevar una comunicación al Departamento Nacional de Planeación manifestando la intención de los municipios de Bojacá, Sibaté, Soacha, Facatativá y Bogotá D.C de constituir un catastro descentralizado a la luz de lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015. Se sugiere explorar la posibilidad de que el IGAC delegue la función catastral de estos municipios a la Unidad Especial Administrativa de Catastro Distrital (UAECD).*
2. *Consolidar el IDE Regional: Fortalecer la producción oportuna y eficiente de información catastral de los municipios a través del proyecto IDE Regional, que actualmente tiene cobertura en los siguientes municipios: Facatativá, Madrid, Funza, Mosquera, Soacha, Fusagasugá, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Sopó Tocancipá y La Calera”*

Modelo de Convenio marco de Cooperación para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre municipios y Bogotá D.C., en el Link de la SDP, aparece una propuesta de convenio cuyo objeto es establecer e implementar acciones y

³ Página SDP y Acta de Visita del 1 de agosto de 2016.

mecanismos de cooperación mutua hacia la optimización de los resultados en la gestión tributaria de las entidades, mayor cobertura en el control de las obligaciones tributarias territoriales, a través de campañas, programas de fiscalización, cobro de los impuestos territoriales, intercambio de información; traslado de pruebas y demás acciones que se requieran para mejorar el control de la evasión, elusión, morosidad.

Acta de resultados y sus anexos. Se acordó construir una agenda conjunta a mediano y largo plazo de cooperación para el mejoramiento de la gestión tributaria y fiscal entre los municipios ya mencionados y Bogotá.

Mediante oficio del 17/08/16, radicado 36850 la SDP, indicó que la información desarrollada durante las cinco jornadas se subió en la página Web de la SDH, en el Link <http://www.shd.gov.co/shd/armonización-eco-pub>.

En conclusión, una vez analizados, verificados y evaluados los documentos allegados al proceso auditor suministrada por la SDP a través de la SDH como por esta misma, así como los links de consulta pública señalados por estas Secretarías, las acciones realizadas son las descritas en el acta de resultados y sus anexos, según los soportes allegados, no se evidencia a fechas de auditoría la suscripción de convenios de cooperación tributaria entre el Distrito Capital-SDH y Secretarías Municipales a fin de establecer e implementar acciones y mecanismos de cooperación mutua hacia la optimización de los resultados en la gestión tributaria de las entidades, mayor cobertura en el control de las obligaciones tributarias territoriales, a través de campañas, programas de fiscalización, cobro de los impuestos territoriales, intercambio de información; traslado de pruebas y demás acciones que se requieran para mejorar el control de la evasión, elusión, morosidad entre otros. A fechas de auditoría no se tiene información si los avances obtenidos y consignados en el Acta de Resultados se ejecutaran en el nuevo plan de desarrollo.

3.2. PROYECTO DE INVERSIÓN 703

3.2.1. Generalidades Impuesto al Consumo

La Ley 223 de diciembre de 1995, el Estatuto Tributario Nacional son el marco normativo del Impuesto al Consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, impuesto que es propiedad de la Nación, “*productos*” que por virtud de la Ley, fue cedido a los Departamentos y al

Distrito Capital, en proporción al consumo de en sus jurisdicciones, el cual también señala el procedimiento para tal efecto.

En cuanto al impuesto de “*impuesto al consumo*” de cervezas, sifones y refajos a norma Ibídem dispone:

El Hecho Generador, del Ipoconsumo lo constituye el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas; las exportaciones de esos mismos productos no generan este impuesto

Siendo, Sujetos Pasivos o responsables del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, los importadores y solidariamente con ellos, los distribuidores, también lo son los transportadores y los expendedores al detal, “*(...) cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.*”

En cuanto la forma de causación del impuesto citado, señala la normativa que en el caso de productos nacionales, el ipoconsumo se causa en el momento en que el productor hace entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

El período gravable, declaración y pago del Ipoconsumo es mensual, ante las Secretarías de Hacienda Departamentales o del Distrito Capital, según el caso, o en las entidades financieras autorizadas, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de cada período gravable, en armonía con lo normado en el artículo 199 de la Ley 223 de 1995: “*Administración del Impuesto. La fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del Impuesto al consumo de qué trata este Capítulo es de competencia de los departamentos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, competencia que se ejercerá á través de los órganos encargados de la administración fiscal. Los departamentos y el Distrito Capital aplicarán en la determinación oficial del impuesto los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.*”

En cuanto al impuesto de impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares la Ley 223 de 1995 dispone:

El Hecho Generador, está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos.

Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

La Causación del Ipoconsumo para los productos nacionales, se da en el momento: en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

Para los productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

En cuanto al impuesto de impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado:

El Hecho Generador, lo constituye el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción de los departamentos.

Siendo, Sujetos Pasivos, o responsables del Ipoconsumo los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Causación del Ipoconsumo para los productos nacionales, se da en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

Para los productos extranjeros, el Ipoconsumo se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

El período gravable, declaración y pago del Ipoconsumo para Cigarrillos y tabaco, el artículo 221 de la Ley 223 de 1995, lo establece en los mismos términos que para la cerveza y afines que contempla el artículo 199 de la norma en cita.

De igual manera, la norma *Ibídem*, para efecto de la distribución del recaudo del Ipoconsumo a través del FONDO CUENTA, señala que: “(...) *la distribución de los Recaudos del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros se realiza dentro de los primeros quince días calendario de cada mes, a los departamentos y al Distrito Capital, en lo que a éste corresponda, en proporción al consumo en cada uno de ellos. Tal proporción se determinará con base en la relación de declaraciones que del impuesto hayan presentado los importadores o distribuidores ante los departamentos y el Distrito Capital. Para tal efecto, el Secretario de Hacienda respectivo remitirá a la Dirección Ejecutiva de la Conferencia Nacional de Gobernadores, dentro de los últimos cinco (5) días calendario de cada mes, una relación detallada de las declaraciones presentadas por los responsables, respecto de los productos importados introducidos en el mes al departamento o al Distrito Capital, según el caso.*”

Por otra parte, la Ley antes referida, establece los permisos para el movimiento de los productos objeto del Ipoconsumo, denominándolos “*tornaguías*, como instrumentos de control sobre las rentas que pueden percibir los departamentos y Distrito Capital a través de la declaración y pago del impuesto al consumo.

Puntualmente, el Decreto 3071 de 1997, reglamenta en sus artículos 2, 3, 8, 9, el Sistema Único Nacional de control de transporte de productos gravados con impuesto al consumo, precisando el concepto de *tornaguía*, clases, legalización y término para llevarlo a cabo.

“(...) *Ningún productor, importador, y/o distribuidor o transportador podrá movilizar mercancías gravadas con impuestos al consumo, o que sean objeto del monopolio rentístico de licores, entre departamentos o entre estos y el Distrito Capital, sin la autorización que para el efecto emita la autoridad competente. De igual manera ninguno de dichos productos podrá ser retirado de fábrica o planta, del puerto, aeropuerto o de la Aduana Nacional mientras no cuente con la respectiva tornaguía expedida por la autoridad competente. Los departamentos y el Distrito Capital podrán establecer en forma obligatoria el diligenciamiento de tornaguías para autorizar la movilización de los productos mencionados dentro de sus jurisdicciones.*”

“(...) *Llámesese tornaguía al certificado único nacional expedido por las autoridades departamentales y del Distrito Capital a través del cual se autoriza y controla la entrada, salida y movilización de productos gravados con impuestos al consumo, o que sean objeto del monopolio rentístico de licores, entre entidades territoriales que sean sujetos activos de tales impuestos, o dentro de las mismas, cuando sea del caso.*”

“(...) *CLASES DE TORNAGUIAS. Las tornaguías pueden ser de Movilización, de Reenvíos y de Tránsito...*”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“(…) LEGALIZACION DE LAS TORNAGUIAS. Llámese legalización de las tornaguías la actuación del Jefe de Rentas o funcionario competente de la entidad territorial de destino de las mercancías amparadas con tornaguía, a través de la cual dicho funcionario da fe de que tales mercancías han llegado a la entidad territorial propuesta. Para tal efecto el transportador dejará una copia de la factura o relación al funcionario competente para legalizar la tornaguía.

“(…) TERMINO PARA LA LEGALIZACION. Toda tornaguía deberá ser legalizada dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su expedición. El funcionario competente para efectuar la legalización devolverá las relaciones o facturas objeto de tornaguía, al Jefe de Rentas o de Impuestos de la entidad territorial de origen de las mercancías, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la legalización.”

3.2.2. Contratación celebrada por la SDH en el marco del convenio interadministrativo 150268-0-2015. Programa Anticontrabando.

El Programa Anti contrabando tiene entre otros antecedentes, los acuerdos suscritos en 2009 de algunos departamentos, el Distrito Capital y la Compañía Colombiana de Tabaco Philip Morris; el Acuerdo de Cooperación No. 77 de 2013, suscrito entre Distrito Capital, y 32 departamentos través de la Federación Nacional de Departamentos y con la participación de la Compañía Colombiana de Tabaco Philip Morris, con el propósito diseñar, establecer e implementar un programa de lucha contra la evasión del impuesto al consumo a la cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, y de cigarrillos y tabaco de procedencia extranjera

En el 2014, la Secretaria Distrital Hacienda – SDH y Secretaria Distrital de Gobierno-SDG, suscribieron el Convenio 140391-0-2014, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, tecnológicos, físicos, administrativos, económicos para la realización de un estudio que identifique, caracterice georreferencie, cuantifique y de cuenta del efecto fiscal del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en el Distrito Capital, cuyos resultados identificados fueron: La carencia de una entidad que analice estos delitos; existen las perdidas fiscales e incidencia en la salud; por ser departamentalizados Bogotá tiene una mínima participación en los impuestos en relación al porcentaje de consumo que se genera; frente a controles aduaneros el mercado ilegal se ha mutado del contrabando a la adulteracion y la falsificación; no hay estudios sobre la importancia de la botella en el mercado de la adulteracion; no se evidencia trabajo conjunto de autoridades policivas, administrativas de rentas y salud para contrarrestar el fenomeno de ilegalidad; la venta de cigarrillos al menudeo esta prohibida, sin embargo se comercializa, y, el creciente mercado de

cerveza artesanal que requiere mayor acompañamiento y fiscalización para evitar la ilegalidad.

En el 2015, la Secretaría Distrital de Gobierno a través del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACSC, celebraron el convenio Interadministrativo 150268-0-2015, de fecha 22 de junio, que hace parte de los ejes de Análisis y operativo del convenio No 77 de 2013.

El objeto del convenio 150268-0-2015: “(...) *unir esfuerzos... a fin de dar continuidad a los procesos de caracterización de las dinámicas que afectan el comercio de cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, licores y aperitivos en la capital, así como la inclusión de un componente de articulación que permita generar insumos de política pública para la previsión, previsión y control de este mercado ilegal... Con el fin de incrementar el recaudo distrital...*”, valor total al convenio total \$414.000.000, de los cuales SDH aportó la suma de \$250.000.000; ejecución en la cual intervinieron 15 personas, entre ellas, un Coordinador general, dos coordinadores en campo, 4 analistas temáticos, 8 investigadores. A su turno, el aporte de la Secretaría Distrital de Gobierno fue de \$164.000.000 y la participaron 11 personas, logística, equipos e insumos necesarios, de acuerdo a los siguientes productos:

CUADRO 3
RESULTADOS ESPERADOS (QUE SE DESPRENDE DE LAS OBLIGACIONES ESPECIALES)

No.	Resultado	Volumen
1.	Presentación de informe mensual de la caracterización, seguimiento y evaluación del fenómeno de contrabando, la adulteración y la falsificación así como de insumos georreferenciados para el desarrollo del Plan Operativo	4
2.	Presentación final	1
3.	Informe final compilado de ejecución, el cual debe contener: -Informe de diseño y puesta en marcha de mesa de trabajo con actores involucrado en el mercado de licores cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabacos; anexando actas de mesas de trabajo indicando: temas tratados, acciones realizadas y compromisos adquiridos. - Informe de georreferenciación de actividades intervenidas y sectores relevantes para el control de ingresos distritales. - Informe sobre los sectores para adelantar operativos de control de rentas -Análisis de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital. - Informe de acompañamiento a las acciones de control realizadas por la SDH. _Propuesta de proceso de intervención para la protección del mercado y de la salud de los consumidores integrando a los participantes del ciclo de la botella.	100%

Fuente: Convenio 150268-0-2015, estudios previos consulta SECOP

En el marco de este convenio, como parte del proyecto de inversión 799 el 24 de junio de 2015, la entidad, celebró 15 contratos conforme los aportes pactados.

En desarrollo de la auditoria se seleccionaron los contratos: 150283-0-2015 por valor de \$23.500.000; 150291-0-2015 por valor de \$21.500.000, 150298-0-2015 por \$23.500.000 y 150285-0-2015 por valor de \$11.000.000. Adicionalmente se incluyó el contrato 150282-0-2015, por valor de \$96.660.000, que hace parte del convenio Interadministrativo 77 de 2013.

3.2.2.1. Contrato 150283-0-2015

CUADRO 4
CONDICIONES GENERALES- CONTRATO 150283-0-2015 DEL 24/06/15

Fuente de financiamiento	Aportes Convenio Interadministrativo No. 150268-0-2015, suscrito entre la SDH y la Secretaría Distrital de Gobierno a través del CEACSC.
Clase de contrato	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (contrato de tracto sucesivo).
CDP	CDP 223 del 20/05/2015
Área del origen del contrato	Subdirección de Impuestos a la Producción y al consumo
Unidad ejecutora	01- Dirección de Gestión Corporativa
Matriz de riesgos y estudios previos	Estudios previos y documentos – procesos de contratación Directa – Decreto 1510/13. Riesgos operacionales por cambios normativos, personal no competente, mala calidad. Justificación: Se hace necesario contar con profesionales que realicen el análisis cualitativo de la información que ha sido recolectada en las localidades de la ciudad de Bogotá e interpreten las dinámicas que se presentan en el mercado ilegal de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, en el marco del convenio 150268-0-2015.
Fecha suscripción	24 de junio de 2015
Fecha de acta inicio	8 de julio/15
Fecha terminación	8 de dic/15
Fecha publicación en el SECOP	30-06-2015
Objeto	Apoyar a la Secretaria de Hacienda en el análisis y evaluación de la información obtenida en campo sobre la dinámica del mercado ilegal (Contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en las localidades de la ciudad de Bogotá D.C. Con el fin de generar insumos para la planeación, ejecución y validación de la actividad operativa realizada por las autoridades competentes.
Contratante	SDH (Director Distrital de Impuestos)
Contratista	FABIO AUGUSTO PARRA BELTRAN



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cuantía	\$ 23.500.000
plazos	5 mes(es), contados a partir de la suscripción del acta de iniciación u orden de ejecución, previa aprobación de la garantía única y expedición del registro presupuestal.
Forma de pago	1) El primer pago vencido se cancelará en proporción a los días ejecutados en el mes en que se inicie la ejecución del contrato. 2) 4 mensualidades vencidas de \$4.700.000 previa presentación del informe de actividades del respectivo periodo aprobado por el supervisor o interventor. c) en el último pago se cancelará el saldo del presente contrato previa presentación del informe final aprobado por el supervisor del contrato. En el último pago se cancelará el saldo del presente contrato previa presentación del informe final aprobado por el supervisor o interventor del contrato, según corresponda, acompañada de la certificación de cumplimiento a satisfacción del objeto y obligaciones expedidas por el supervisor y los respectivos recibos del pago por concepto de aportes al sistema de salud pensión y ARL.
Supervisión	Subdirector de Impuestos y la Producción al Consumo, funciones establecidas en la Guía interventoría /supervisión 37-G-03
Liquidación y/o estado actual.	Terminado
Obligaciones contractuales específicas del contratista	Apoyar la elaboración del diseño conceptual y metodológico a partir de los resultados del estudio de identificación de la problemática. Gestionar la articulación interinstitucional con los actores involucrados en el mercado de licores, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabaco. Realizar análisis transversales de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de los procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital, que le sirva a la Secretaría de Hacienda para mejorar su gestión tributaria. Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella. Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.
Garantías	Póliza 1321794-0 fecha de aprobación 30 de junio/15 Vigencia: Calidad del servicio del 25-06-2015 al 24-dic 2015. Cumplimiento del Contrato: 25-06-2015 al 24-dic-2015

Fuente: carpeta del contrato 150283-0-2015

3.2.2.1.1. *Hallazgo administrativo. Por deficiencias en la función de supervisión contrato 150283-0-2015.*

De la verificación del acervo probatorio contenido en las carpetas contractuales, como de la proporcionada por la SDH como respuesta a las solicitudes de la Contraloría de Bogotá en el marco de la auditoria, se observaron las siguientes situaciones:

De los estudios previos se pudo colegir, que las obligaciones especiales fueron definidas puntualmente, mismas como parte integral del contrato.

A folio 30 se observó que el cronograma y plan de trabajo carece del visto bueno o firma del supervisor del contrato por parte de la SDH, tampoco incluye la fecha de elaboración que permita corroborar que el mismo fue realizado antes del acta de inicio, lo cual no se ajusta a lo establecido en el documento de estudios previos obligaciones especiales 2.4, numeral 1 del citado contrato.

De acuerdo con los estudios previos, los resultados esperados a través de este contratista se concretan en: Informe conceptual y metodológico de análisis de los resultados de la identificación de la problemática evidenciada; estrategia de articulación interinstitucional; informe de análisis del mercado ilegal que contengan propuestas de procesos de intervención administrativa e informe final de la investigación.

Efectuado el seguimiento y verificación a los informes mensuales de avance del contratista en desarrollo de las actividades tendientes a generar los “*Productos – Resultados del contrato y modo de Verificación*” que se incorporan en la carpeta, con respecto a algunas obligaciones específicas del mismo, no se evidencia el avance mensual sobre el análisis y evaluación de la dinámica del mercado ilegal (contrabando) en la ciudad, cuyos resultados objeto de estudio aporten a las acciones de control y prevención por parte de la SDH – DIB frente a este fenómeno delictivo, como se puede observar en los cuadros comparativos que a continuación se muestran:

CUADRO 5
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS VS PRODUCTOS ENTREGADOS
CUENTAS DE COBRO 1 Y 2 - CONTRATO 150283-0-2015

ACTIVIDADES DESARROLLADAS O PRODUCTOS ENTREGADOS	PERIODO: 8 AL 31 DE JULIO DE 2015:	PERIODO: 1 AL 31 DE AGOSTO DE 2015: ADJUNTA EL MISMO SOPORTE DE JULIO
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	<u>PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN</u>
Apoyar la elaboración del diseño conceptual y metodológico a partir de los resultados del estudio de identificación de la problemática	Se participó en las mesas de discusión de las acciones a implementar	Se participó en las mesas de discusión de las acciones a implementar
Gestionar la articulación interinstitucional con los actores involucrados en el mercado de licores, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabaco.		
Realizar análisis transversales de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de los procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital, que le sirva a la Secretaría de Hacienda para mejorar su gestión tributaria.	Se propuso un diseño de la mesa intersectorial de lucha contra el contrabando	Se propuso un diseño de la Mesa intersectorial de lucha contra el contrabando
Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella.	Se participó en las reuniones de planeación y en el comité de coordinación del Convenio en el mes de julio (28/07/2015)	Se participó en las reuniones de planeación y en el comité de coordinación del Convenio en el mes de julio (28/07/2015)
Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.		
VALOR CUENTA DE COBRO	3.446.667	4.700.000

Fuente: Folios 28 y 43 carpeta 6 contrato No. 150283-0-2015

Del cuadro precedente podemos evidenciar:

Que la segunda cuenta de cobro por el periodo 01 de agosto de 2015 al 31 de agosto de 2015, el contratista adjunta como soporte la misma información de la cuenta del mes de julio de 2015, sin mostrar un avance concreto de actividades realizadas que diferencien el mes 1 del mes 2, como a folios 28 y 43, carpeta No. 6, situación que denota omisión en el cumplimiento de las funciones de supervisión, dado que no queda el registro de las actividades puntualmente realizadas por el contratista, sin embargo el supervisor certifica el recibo a satisfacción previo para el correspondiente pago.

Lo anterior, conlleva falta de diligencia, pero además podría conllevar riesgos para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, si se tiene en cuenta además que el soporte de la cuenta del mes de agosto tiene la misma fecha de participación en reuniones del contratista, esto es 28/07/2015.

De las cuentas de cobro 3 y 4 de 2015, que soportan los productos de las obligaciones específicas, de acuerdo con el comparativo que se muestra a continuación.

CUADRO 6
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS VS PRODUCTOS ENTREGADOS
CUENTAS 3 Y 4 - CONTRATO 150283-0-2015

ACTIVIDADES DESARROLLADAS O PRODUCTOS ENTREGADOS	PERIODO: 1 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2015:	PERIODO: 1 AL 31 DE OCTUBRE DE 2015:
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN	PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN
Apoyar la elaboración del diseño conceptual y metodológico a partir de los resultados del estudio de indentificación de la problemática	Se participa con ideas en las reuniones de trabajo y en los eventos a los que se convoca al contratista.	Se participa con ideas en las reuniones de trabajo y en los eventos en los que se convoca al contratista.
Gestionar la articulación interinstitucional con los actores involucrados en el mercado de licores, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabaco.	Se solicitó y se obtuvo información pertinente de la Gobernación de Cundinamarca y se participó en el primer encuentro anticontrabando de Bogotá’.	Se coordinó con la Policía Fiscal y Aduanera la organización de las mesas interinstitucionales de trabajo en las instalaciones de esa entidad.
Realizar análisis transversales de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de los procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital, que le sirva a la Secretaría de Hacienda para mejorar su gestión tributaria.	Se presentaron los comentarios y recomendaciones a que hubo lugar respecto a los avances de la investigación en el mercado de los San Andresitos.	Se estudió y ha presentado un documento sobre el alcohol potable y su comercialización en la ciudad.
Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella.	Se participó en la elaboración del documento de avance de intervención en los San Andresitos, a partir del análisis de la información de campo obtenida.	Se opinó en la construcción de herramientas metodológicas para intervenciones sociales de investigación.
Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.		Se asistió a las reuniones en las que se planteó la estrategia de creación del documento final de Estudio.
VALOR CUENTA DE COBRO	4.700.000	4.700.000

Fuente: Folios 55 y 61 carpeta 6 contrato No. 150283-0-2015

Del cuadro 6 se puede colegir que los avances entregados en la cuenta 3 y 4 (septiembre y octubre/15) para las actividades 1 y 3, las acciones realizadas por el contratista no son concretas, respecto a las obligaciones específicas del contrato, sobre todo en los territorios críticos, donde se presentan actividades relacionadas con la adulteración y falsificación de licores y cigarrillos, por cuanto no se visualizan propuestas y acciones puntuales frente al seguimiento a la ruta o ciclo de la botella.

CUADRO 7
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS VS PRODUCTOS ENTREGADOS
CUENTAS 5 Y 6 - CONTRATO 150283-0-2015

ACTIVIDADES DESARROLLADAS O PRODUCTOS ENTREGADOS	PERIODO: 1 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2015:	PERIODO: 1 AL 08 DE DICIEMBRE DE 2015:
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN	PRODUCTOS -RESULTADOS DEL CONTRATO Y MODO DE VERIFICACIÓN
Apoyar la elaboración del diseño conceptual y metodológico a partir de los resultados del estudio de identificación de la problemática	Se apoya con ideas.	se hacen aportes para el informe final del convenio.
Gestionar la articulación interinstitucional con los actores involucrados en el mercado de licores, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabaco.	Se aportan entrevistados para el estudio y se hacen llamadas para este fin.	
Realizar análisis transversales de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de los procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital, que le sirva a la Secretaría de Hacienda para mejorar su gestión tributaria.	Se colaboró con análisis de información para el informe de avance de estudio.	Se realizó el análisis de la información de campo obtenida en el mes de noviembre por el equipo destinado para ello.
Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella.	Se proponen acciones pedagógicas y conocer los avances de la POLFA y Cundinamarca mediante reuniones conjuntas.	Se aportan propuestas de trabajo conjunto que se plasman en el informe final del convenio.
Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.	Se prepara el borrador del informe mensual de estudio.	Se presenta el borrador del informe mensual de estudio.
VALOR CUENTA DE COBRO	4.700.000	1.253.333

Fuente: Folios 70 y 78 carpeta 6 contrato No. 150283-0-2015

En el cuadro 7 se observa que las actividades ejecutadas por el contratista tendientes a los resultados esperados, en lo que se denomina en el informe mensual: “*Productos –Resultados del contrato y modo de Verificación*” los productos entregados en la cuenta 5 y 6 (noviembre y proporcional diciembre/15) para las actividades 1, 2 y 3, el contratista no presenta un avance concreto de actividades con respecto a las obligaciones específicas, contra lo cual el supervisor pudiera efectuar verificación, teniendo en cuenta que el objeto del contrato y los resultados esperados se especifiquen en un informe conceptual y metodológico de análisis de los resultados de la identificación de la problemática evidenciada, la estrategia de articulación interinstitucional e informe de análisis del mercado ilegal que contengan propuestas de procesos de intervención administrativa, así como el correspondiente informe final de la investigación.

El alcance del objeto y las obligaciones apunta a la dinámica del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en las localidades de la ciudad de Bogotá, D.C. con el fin de generar insumos para la planeación, ejecución y

validación de la actividad operativa a ser realizada por las autoridades competentes.

En conclusión, de acuerdo con los estudios previos que hacen parte del contrato donde se establece la necesidad de la contratación y los resultados esperados, los informes de avance y final asociados al contrato no mencionan los resultados de la interpretación de las dinámicas que se presentan en el mercado ilegal a desarrollar en el marco del Plan Anticontrabando y no se especifican en los productos cuales fueron los insumos que permitan identificar escenarios para la realización de los requerimientos administrativos, operativos, formativos e informativos y las entidades involucradas a nivel distrital, departamental, contribuyentes, gremios y consumidores de cervezas, refajos y licores de Bogotá D.C., como lo había previsto la Administración, dado que era el objeto bajo el cual se enmarca el convenio 150268-0-2015.

A lo anterior es relevante acotar, que como quiera que el producto final del acuerdo contractual no obra en las carpetas entregadas a la auditoría, se solicitó a la SDH, los mismos fueran allegados, no obstante la contestación fue que estos obraban en dichas carpetas, y se anexo un CD que contiene información de una contratación diferente a la pedida, esto es, del CONVENIO N° 140391-0-2014 “*Identificar, caracterizar, georreferenciar, cuantificar y dar cuenta del efecto fiscal del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en el Distrito Capital, Bogotá D.C., junio de 2015*”.

En consecuencia, las deficiencias anteriores se generan por omisión en el cumplimiento de la función de supervisión de acuerdo con lo establecido en el contrato, obligación 13, la guía G-03 del Sistema de Gestión de Calidad, estudios previos numeral 2.10 obligaciones especiales del supervisor en cuanto a dejar las evidencias de lo ejecutado, lo que conlleva trasgresión a los principios de la función administrativa, artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y ley de contratación estatal, en armonía con lo normado en el estatuto anticorrupción, que dice textualmente:

“Artículo 83 Ley 1474 de 2011: *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.” (...)

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Artículo 84 Ley 1474 de 2011: *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente...”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La entidad da respuesta parcial a las situaciones expuestas por el Organismo de Control, las cuales dejan entrever falencias en los resultados entregados por parte del contratista, así como debilidades en las funciones de seguimiento y control por parte del supervisor, por cuanto no verifica los avances de actividades con respecto a las obligaciones específicas del contratista.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo.

3.2.2.1.2. *Hallazgo administrativo. Por menor tiempo de cobertura póliza de garantía contrato 150283-0-2015*

Se presentan diferencias entre el contenido de los estudios previos en su numeral 7.1 “*Contrato de seguro contenido en una póliza*”, frente a la póliza presentada por el contratista y el acta de revisión de la garantía, por cuanto no se cumplió con la cobertura del amparo calidad del servicio exigido, esto es, el plazo de ejecución más seis meses, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 8
COMPARATIVO NUMERAL 7.1 ESTUDIOS PREVIOS VS PÓLIZA Y ACTA DE
APROBACIÓN QUE AMPARAN EL CONTRATO 150283-0-2015

Según Estudios Previos			Según Póliza 1321794-0		Según Acta de revisión de las garantías que amparan el contrato	
Modalidad	Porcentaje	Vigencia de amparos	Porcentaje	Vigencia de amparos	Porcentaje	Vigencia de amparos
Cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal incluyendo el pago de multas y cláusula penal pecuniaria	Por el 30% del valor del contrato	El término igual al plazo de ejecución del contrato	30%	Cumplimiento del contrato: 25-jun-2015 al 24-dic-2015: CINCO MESES	30%	Cumplimiento del contrato: 25-jun-2015 al 24-dic-2015 CINCO MESES Y TIEMPO ADICIONAL 1 MES MAS
Calidad del servicio	Por el 20% del valor total de los servicios prestados.	El término igual al plazo de ejecución del contrato más seis (6) meses.	20%	Calidad del servicio: 25-jun-2015 al 24-dic-2015 CINCO MESES	30%	Cumplimiento del contrato: 25-jun-2015 al 24-dic-2015 CINCO MESES Y TIEMPO ADICIONAL 1 MES MAS

Fuente: Contenido carpeta 5 y 6 Contrato 150283-0-2015

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

En el cuadro 8 se establece la vigencia de amparos de calidad del servicio, con un plazo igual al contrato más seis meses, sin embargo, la póliza No. 1321794-0, presenta la cobertura del amparo de la calidad del servicio con fecha inicial 25-06-2015 al 24-dic-2015, sin cubrir cinco (5) meses. Pese a este incumplimiento mediante el Acta de Revisión de las Garantías del 30/06/15 se aprobó sin la cobertura requerida, unido a que en la misma acta en el título “*Amparos Verificados*” el cuadro que soporta el acta de revisión erróneamente incorpora como porcentaje exigido un 30% para amparar la calidad del servicio siendo el 20% el porcentaje correcto (folio 68 carpeta 5).

La omisión del tiempo de amparo de los riesgos de calidad del servicio, la cual se redujo en cinco meses, no garantizó en su totalidad la cobertura de los riesgos a los cuales se encuentra expuesta la Administración o los terceros con el plan de trabajo y ejecución del contrato. Por lo anterior se genera incumplimiento a lo pactado en el contrato estudios y documentos previos, numeral “7.1. Contrato de Seguro contenido en una póliza”, numeral 31 *Perfeccionamiento y Ejecución*, minuta del contrato.

En consecuencia se genera el incumplimiento a los principios de la función administrativa, artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en armonía con lo normado en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

La entidad se sustenta que en los contratos inferiores al 10% de la menor cuantía la entidad determinara la necesidad de exigir garantía atendiendo la naturaleza y objeto contratado, sin embargo y tal como reposa en el expediente contractual la entidad incorporó en los estudios previos la obligatoriedad de constituir garantía para amparar los riesgos de cumplimiento y calidad del servicio en los tiempos y porcentajes establecidos en mismos, así mismo, en el contrato se establece como requisito de perfeccionamiento la constitución de la garantía, como efectivamente ocurrió.

De otra parte, el acta de revisión fue aprobada con las mismas características de la póliza, unido a que la entidad acepta el error del porcentaje del 30% para el amparo del riesgo de calidad.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo

3.2.2.2 Contrato 150291-0-2015

CUADRO 9
CONDICIONES GENERALES- CONTRATO 150291-0-2015 del 24/06/15

Fuente de financiamiento	Aportes Convenio Interadministrativo No. 150268-0-2015, suscrito entre la SDH y la Secretaría Distrital de Gobierno a través del CEACSC.
Clase de contrato	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (contrato de tracto sucesivo).
CDP	DP 221 del 22/05/2015
Área del origen del contrato	Subdirección de Impuestos a la Producción y al consumo
Unidad ejecutora	02- Dirección de Gestión Corporativa
Matriz de riesgos y estudios previos	Estudios previos y documentos – procesos de contratación Directa – Decreto 1510/13. Riesgos operacionales por cambios normativos, personal no competente, mala calidad. Justificación: Se hace necesario contar con profesionales que realicen el análisis cualitativo de la información que ha sido recolectada en las localidades de la ciudad de Bogotá e interpreten las dinámicas que se presentan en el mercado ilegal de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, en el marco del convenio 150268-0-2015.
Fecha suscripción	24 de junio de 2015
Fecha de acta inicio	8 de julio/15
Fecha terminación	08 de diciembre/15
Fecha publicación en el SECOP	30-06-2015
Objeto	Apoyar a la Secretaria de Hacienda en la orientación general en campo de la caracterización, seguimiento y dinámica del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en las localidades de la ciudad de Bogotá. D.C. a través de la investigación social.
Contratante	SDH (Director Distrital de Impuestos)
Contratista	FABIO AUGUSTO PARRA BELTRAN
Cuantía	\$ 21.500.000
plazos	El plazo de ejecución será de 5 mes(es), en todo caso con prescindencia de la fecha de inicio del contrato el plazo no podrá exceder el 15 de diciembre de 2015 contados a partir de la suscripción del acta de iniciación u orden de ejecución, previa aprobación de la garantía única y expedición del registro presupuestal.
Forma de pago	1) El primer pago vencido se cancelará en proporción a los días ejecutados en el mes en que se inicie la ejecución del contrato. 2) 4 mensualidades vencidas de \$4.300.000 previa presentación del informe de actividades del respectivo periodo aprobado por el supervisor o interventor.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	c) en el último pago se cancelará el saldo del presente contrato previa presentación del informe final aprobado por el supervisor del contrato. En el último pago se cancelará el saldo del presente contrato previa presentación del informe final aprobado por el supervisor o interventor del contrato, según corresponda, acompañada de la certificación de cumplimiento a satisfacción del objeto y obligaciones expedidas por el supervisor y los respectivos recibos del pago por concepto de aportes al sistema de salud pensión y ARL.
Supervisión	Subdirector de Impuestos y la Producción al Consumo, funciones establecidas en la Guía interventoría /supervisión 37-G-03
Liquidación y/o estado actual.	Terminado sin Liquidar
Obligaciones contractuales específicas del contratista	Liderar el grupo de trabajo que se le asigne para la aplicación del instrumento de recolección de información. Clasificar y organizar la información obtenida para su posterior sistematización. Identificar las variables y categorías de análisis de trabajo realizado en cada una de las localidades asignadas proveyendo insumos que le permitan a las autoridades administrativas y policivas preparar y ejecutar controles operativos de rentas. Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella. Presentar los resultados obtenidos de la aplicación de los instrumentos de recolección de información en cada una de las localidades asignadas. Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.
Garantías	póliza 33-44-101121854 fecha de aprobación 26 de junio/15 Vigencia: Cumplimiento del contrato: del 26 de junio/15 al 26 /jun/16 Calidad del servicio: del 26 de junio/15 al 26 /jun/16

Fuente: Carpeta del contrato 150291-0-2015

3.2.2.2.1. Hallazgo administrativo. Por falencias en la supervisión del contrato 150291-0-2015.

En el seguimiento efectuado a las etapas del contrato, se observaron las siguientes situaciones:

Los estudios previos establecen en las obligaciones especiales del contratista en su numeral 14: “formular y ejecutar un cronograma y el plan de trabajo con concertado con el

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

supervisor del contrato y el visto bueno del CEACSC... En todo caso dicho plan deberá ser un prerrequisito para la suscripción del acta de inicio”.

Al respecto, revisados los documentos de la carpeta contractual, en el acta de inicio del 8 de julio de 2015, se deja constancia del cumplimiento de la concertación y suscripción del cronograma y plan de trabajo en dos folios, sin embargo estos no obran en la carpeta.

Estos documentos eran pre requisito a la suscripción del acta de inicio. El Plan de Trabajo y Cronograma que se adjunta con posterioridad a partir de la primera cuenta de cobro y certificado de cumplimiento y recibo satisfacción de fecha agosto 12 de 2016, versa sobre actividades ejecutadas, luego no hay soporte de cuáles eran las actividades planeadas de acuerdo al objeto contratado acorde con las obligaciones especiales para confrontarlas con las ejecutadas.

Los informes mensuales presentados por el contratista presentan avances que se concretan en 6 actividades, no obstante que los estudios previos que hacen parte del contrato, establecieron 24 obligaciones especiales.

El formato establecido por la SDH y la SDG, a ser diligenciado por el contratista, establece relacionar las obligaciones específicas y al frente relacionar “*productos- resultados del contrato y modo de verificación*”.

Es importante el cumplimiento de los instrumentos diseñados para tales fines dado a través de este medio se puede verificar en detalle el cumplimiento de las obligaciones que apuntan a unos resultados.

Por lo anterior, se presentan deficiencias en el cumplimiento de lo establecido por las entidades intervinientes, en particular la obligación especial No. 14 Estudios previos.

En el análisis, verificación y seguimiento efectuado al contrato se encontró que el Plan de Trabajo y Cronograma que se anexa a las cuentas de cobro Nos. 4, 5 y 6, carecen de firma del supervisor del contrato.

Los estudios previos exigen la forma de presentar informes el contratista y la forma verificación y visto bueno y/o aprobación de por parte del supervisor.

En este sentido, el Plan de Trabajo y Cronograma hacen parte integral de estos requisitos en concordancia con el numeral 14 de las obligaciones específicas del



contrato, cuyo formato diseñado por las entidades intervinientes, incorpora la firma del Supervisor SDH y SDG, en esta caso no hay firma como se indicó por parte del Supervisor de SDH, en señal de haber aprobado lo ejecutado a fin de expedir la certificación de recibo a satisfacción respectiva.

Por su parte el ítem 4 instituye: *“Aprobar los informes que sobre la ejecución del contrato presente el contratista, contando con el visto bueno de las actividades desarrolladas por parte del CEACS”* y el 5 fija como obligación del supervisor: *“Expedir las certificaciones de cumplimiento a satisfacción para efectos de pago al contratista, una vez aprobados los informes de ejecución”*.

Las anteriores situaciones incumplen lo establecido en los estudios previos sobre obligaciones especiales del supervisor en su numeral 4: *“Aprobar los informes que sobre la ejecución del contrato presente el contratista...”*. Así como la número 5: *“Expedir las certificaciones de cumplimiento a satisfacción para efectos de pago al contratista, una vez aprobados los informes de ejecución.”*. Así mismo, se incumple lo establecido en el numeral 13 del contrato 150291-0-2015 sobre *“Obligaciones del supervisor”*, y las establecidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 sobre *“supervisión e interventoría contractual”* y artículo 84 que fija las *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores”*. De igual forma lo normado en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Por lo anteriormente expuesto, el supervisor omitió su función de firmar en aprobación del Plan y Cronograma al inicio de la ejecución del contrato.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

En la respuesta dada por la SDH, se acepta que hubo errores como la ausencia del plan de trabajo en el contrato, no se da respuesta a la falta de actividades en los informes mensuales, y se acepta que los cronogramas y planes de trabajo no fueron firmados por el supervisor.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo.

3.2.2.3 Contrato 150282-0-2015

De otra parte la entidad el contrato los servicios de diplomado en Policía Judicial el cual no hace parte del convenio 150268-0-2015, sino del proyecto de inversión No 703.

CUADRO 10

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONDICIONES GENERALES- CONTRATO 150282-0-2015 DEL 24/06/15

Fuente de financiamiento	Recursos propios
Clase de contrato	Contrato Interadministrativo
CDP	CDP 166 del 27 de marzo de 2015.
Área del origen del contrato	Subdirección de Impuestos a la Producción y al consumo
Unidad ejecutora	03- Dirección de Gestión Corporativa
Matriz de riesgos y estudios previos	Estudios previos y documentos – contrato Interadministrativos. Riesgos previsibles: aquellas circunstancias que se presenten durante el desarrollo y ejecución del contrato. Es conveniente celebrar e contrato interadministrativo ya permite al Distrito Capital instruir en teoría y práctica temas como: procedimientos para la ejecución de operativos, criminalística de campo, oralidad y contextualización de audiencia dirigida a los funcionarios de la Dirección de Impuestos a los cuales les corresponde ejercer funciones de policía judicial en los planes operativos institucionales e interinstitucionales de conformidad con la normatividad legal vigente.
Fecha suscripción	24 de junio de 2015
Fecha de acta inicio	24 de julio de 2015
Fecha terminación	24 de enero de 2016
Fecha publicación en el SECOP	30-06-2015
Objeto	Realizar las instrucciones en el área de Policía Judicial con énfasis en la detección de prácticas de contrabando en materia de sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, licores, cigarrillos y tabaco elaborados de procedencia extranjera en el Distrito Capital en el marco del convenio Anticontrabando, a través del Diplomado de Policía Judicial de la Escuela de Investigación Criminal, de conformidad con los estudios y la propuesta técnica presentada por el contratista.
Contratante	SDH (Director Distrital de Impuestos)
Contratista	Escuela de Investigación Criminal
Cuantía	\$ 96.660.000
plazos	El plazo de ejecución es de 6 meses a partir de la suscripción del acta de iniciación u orden de ejecución previa aprobación de la garantía única y expedición del registro presupuestal.
Forma de pago	1) Un primer pago correspondiente al 50% del valor del contrato a la culminación del primer programa de académico de educación no formal en funciones de policía judicial .2) Un segundo pago por el saldo del contrato a la culminación del segundo programa académico de educación no formal en funciones de Policía judicial. Los programas se desarrollan de conformidad con la propuesta presentada en el plan de trabajo y cronograma aprobado por parte de la entidad por intermedio del supervisor del contrato. Para los efectos se deben

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	presentar los informes que incluyan el desarrollo de las obligaciones contractuales y los resultados esperados.
Supervisión	Subdirector de Impuestos y la Producción al Consumo, funciones establecidas en la Guía interventoría /supervisión 37-G-03
Liquidación y/o estado actual.	Liquidado el 02 de mayo de 2016.
Obligaciones contractuales específicas del contratista	Presentar el plan de trabajo y cronograma que atienda al desarrollo del programa académico de educación no formal de contenido teórico-prácticos en funciones de policía judicial a funcionarios de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. Ejecutar la metodología a utilizar en el desarrollo del programa académico de educación no formal solicitados en la propuesta. Adelantar todas las actividades planeadas conforme al plan de trabajo y cronograma aprobado por el supervisor del contrato, para obtener como producto la instrucción técnica certificada a los funcionarios de la DIB seleccionados a participar del proceso de formación en las funciones de policía judicial.
Garantías	Los estudios previos contemplan que: la garantía única de cumplimiento según el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 señala que no es obligatoria en los contratos de empréstitos, interadministrativos, en los de seguros y en aquellos cuyo valor se a inferior al 10% de la menor cuantía.

Fuente: Carpeta contrato 150282-0-2015

La capacitación objeto del contrato, tuvo una cobertura de cincuenta (50) servidores públicos de la Secretaría de Hacienda Distrital - SDH, para afianzar conocimiento en Investigación Criminal, como complemento de las competencias de esta entidad en la implementación de estrategias destinadas a desarrollar procedimientos en las actuaciones establecidas para el control tributario y la investigación de los delitos que afecten el bien jurídico tutelado así como el orden económico y social.

A lo anteriormente expuesto, se realizó seguimiento y análisis a la propuesta académica y económica, soportada en las planillas de asistencia y solicitudes de pago, encontrando que 6 funcionarios asistieron al 90% del diplomado y 44 al 100%, los cuales tuvieron rotación periódica. Igualmente, se observó cumplimiento a la forma de pago pactada en el contrato.

Así mismo, el plan de estudios comprendió lineamientos básicos en la configuración del sistema penal oral acusatorio en Colombia, tipo penal, procedimientos operativos de policía judicial, metodología de la investigación criminal, entrevistas e interrogatorios, criminalística de campo, oralidad y contextualización de audiencias, identificación de licores genuinos, identificación de cervezas y

cigarrillos, logrando entender el alcance de las diferentes actividades de policía judicial coordinadas y dirigidas por parte del fiscal en la investigación y acusación.

Una vez verificadas las planillas de asistencia del diplomado en policía judicial, se estableció que se dio cumplimiento a las horas cátedra, asistencia de los funcionarios capacitados y los talleres y prácticas en campo.

3.2.2.3.1. Hallazgo administrativo. Por deficiencias de la etapa precontractual y ejecución contrato 150282-0-2015.

En el seguimiento y evaluación a las etapas del proceso contractual, se encontraron las siguientes situaciones:

Los Estudios Previos contemplan presentar el plan de trabajo y cronograma para ser aprobado por el supervisor del contrato, sin embargo, estos documentos no están incorporados en la carpeta principal y de ejecución. Lo anterior teniendo en cuenta que los Estudios y Documentos previos en las obligaciones especiales en el numeral 1 señala que el contratista debe presentar el Plan de Trabajo y Cronograma que atiende al desarrollo del programa académico, y la obligación No. 1 a cargo del supervisor consiste en suscribir el acta de inicio previa aprobación del Plan de Trabajo para el desarrollo del contrato y cronograma de ejecución del programa académico.

En el expediente del contrato No. 150282-0-2015 firmado el 24 de junio de 2015, no reposa el memorando de asignación del supervisor. Mediante folio 98 reposa un informe de supervisión firmado por el Director de Impuestos a la Producción y al Consumo, el cual carece de fecha, también menciona que el periodo de ejecución del contrato certificado fue del 24-07-2015 al 02/11/2015. Así mismo, se omite la fecha de los dos pagos soportados en Órdenes de Pago Nos. 1205 y 1357.

Teniendo en cuenta que el contrato se ejecutó del 31 de agosto de 2015 hasta el 25 de septiembre de 2015, lo que deriva en que las obligaciones del supervisor contenidas en los estudios y documentos previos de contratación directa y numeral 13 del contrato 150282-0-2015 sobre “*obligaciones del contratista*” no se cumplieron de manera oportuna, como tampoco durante la ejecución del contrato, contrariando lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

El contrato establece en la forma de pago que “...*Los programas se desarrollaran de conformidad con la propuesta presentada, el plan de trabajo y el cronograma aprobado por parte de la entidad por intermedio del supervisor del contrato. Para los efectos se deben presentar los*

informes que incluyan el desarrollo de las obligaciones contractuales y los resultados esperados”.

Al respecto las carpetas no adjuntan el cronograma ni los informes sobre el desarrollo de las obligaciones contractuales como tampoco los resultados esperados. Continúa lo estipulado en la forma de pago así: *“Los pagos se efectuarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación en la Subdirección Financiera de la certificación de cumplimiento a satisfacción del objeto y obligaciones, expedida por el interventor del contrato, acompañada de los respectivos recibos de pago por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, Pensión, ARL y aportes parafiscales: Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”.* Verificada la información que soporta las carpetas, se adjunta un informe ejecutivo de fecha 25 de septiembre de 2015 emitido por la Escuela de Investigación Criminal, el cual carece del visto bueno por parte del supervisor del contrato.

En la carpeta del contrato no reposa la certificación del pago de aportes los sistemas de seguridad social, como requisito para su perfeccionamiento y ejecución como lo establece la cláusula 31 de la minuta del contrato: *“... Acreditar por parte del contratista que se encuentra al día en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, pensiones y aportes parafiscales...”.*

Respecto de los soportes para los pagos al contratista en la carpeta no aparece adjunta la certificación del representante legal y/o revisor fiscal de estar al día en los pagos al sistema de seguridad social y otros, en su lugar se adjunta una constancia expedida por el Tesorero de la Escuela de Investigación Criminal lo cual no se ajusta a lo establecido al artículo 5 de las obligaciones del contratista, el cual establece: *“Dar cumplimiento a las obligaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones, ARL y aportes parafiscales cuando haya lugar, y presentar los documentos respectivos que así lo acrediten, conforme a lo establecido en Decreto 1703 de 2002, decreto 510 del 5 de marzo de 2003, las leyes 789 de 2002, 828 de 2003, 1122 de 2007, 1150 de 2007, 1562 de 2012 y demás normas que las adicionen, complementen o modifiquen.”* Como lo establece el contrato en su numeral 3, este es un requisito para el pago.

En forma posterior, se adjuntan dos certificaciones del pago de aportes a la seguridad social, una el 21 de diciembre de 2015 y otra del 10 de febrero de 2016 por parte del Director Encargado, cuando los dos pagos fueron realizados el 7 y 21 de octubre de 2015 por parte del Director de la Escuela de Investigación Criminal, en ambos. La situación anterior denota que el supervisor no exigió para dar inicio a la ejecución y el pago al contratista la acreditación de los pagos de seguridad social y aportes parafiscales.

El informe final de supervisión de fecha 25 de enero de 2016 según folios 144 al

147, señala que el periodo de ejecución del contrato certificado fue del “24/07/2015 al 24-01/2016” lo cual no concuerda con el plazo pactado en el contrato.

Las anteriores situaciones incumplen lo establecido en los estudios previos sobre obligaciones especiales del supervisor 2.11, numeral 1: “suscribir el acta de inicio, previa aprobación del Plan de Trabajo para el desarrollo del contrato y cronograma de ejecución”. Así mismo, el numeral 7 obligaciones especiales verificación de pagos de manera oportuna a los sistemas de seguridad social como lo establece la Ley 789 de 2002, artículo 50 y Ley 828 de 2003.

Así mismo, se incumple lo establecido en el numeral 13 del contrato 150282-0-2015 sobre “Obligaciones del supervisor”, y las establecidas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 sobre “supervisión e interventoría contractual” y artículo 84 que fija las “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores”. De igual forma Ley 87 de 1993, artículo 2.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA.

Se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad en las situaciones 1,2,3,5, excepto la respuesta contendida en la situación 4, relacionada con la certificación expedida por el Tesorero toda vez que la Ley 789 de 2002 en su artículo 50, dado que es el revisor fiscal o representante legal de la entidad los únicos con potestad para expedir la certificación del pago de aportes a la seguridad social como requisito para el perfeccionamiento de contratos y para los respectivos pagos, por lo cual la certificación del tesorero carece de validez jurídica.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad se acepta la respuesta en los casos 1,2,3 y 5 por cuanto desvirtúan lo observado y no se acepta el sustento de la respuesta del caso 4 por lo antes expuesto en este análisis, por lo cual se configura como hallazgo administrativo.

3.2.2.4. Contrato 150285-0-2015

CUADRO 11
CONDICIONES GENERALES- CONTRATO 150285-0-2015

Contratista	Luis Guillermo Arrubla Correa
Solicitud de elaboración del contrato	Subdirección de Impuestos a la Producción y al consumo 24 de junio de 2015
Fecha suscripción	24 de junio de 2015
Clase de contrato	Prestación de servicios profesionales



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Firma del contrato CDP y RP	Firma del contrato 24 de junio de 2015 CDP 24 de junio de 2015 RP383 del 25 de junio de 2015																																			
Objeto	Apoyar a la Secretaría de Hacienda en el análisis y evaluación de la información obtenida en campo sobre la dinámica del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en las localidades de la ciudad de Bogotá, D.C; con el fin de generar insumos para la planeación, ejecución y validación de la actividad operativa realizada por las autoridades competentes.																																			
Cuantía	\$ 11 .000 .00.00.																																			
Plazo	5 meses																																			
Acta de inicio	A los ocho (8) de julio de 2015.																																			
Resultados Esperados”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan y Cronograma de trabajo para el desarrollo de las actividades y entrega de los avances mensuales del desarrollo de las actividades (con el visto bueno del CEACSC). 2. Informe conceptual y metodológico de análisis de los resultados de la identificación de la problemática evidenciada. 3. Estrategia de articulación interinstitucional. 4. Informes de análisis del mercado ilegal que contenga propuestas de procesos de intervención administrativos. 5. Informe final de investigación. 																																			
Pólizas solicitadas	<p>En la minuta del contrato se exige al contratista Garantía que contemple los siguientes amparos:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="7">GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO</th> </tr> <tr> <th>Amparo</th> <th>Plazo ejecución</th> <th>Tiempo adicional</th> <th>desde</th> <th>Hasta</th> <th>% exigido</th> <th>V/mínimo asegurado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cumplimiento</td> <td>5 meses</td> <td>1 meses</td> <td>24-06-2015</td> <td>24-12-2015</td> <td>30%</td> <td>\$ 7 0 50. 000</td> </tr> <tr> <td>Salarios prestaciones e indemnizaciones laborales</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Calidad del servicio</td> <td>5 meses</td> <td>1 meses</td> <td>24-06-2015</td> <td>24-12-2015</td> <td>20%</td> <td>\$ 4.700.000</td> </tr> </tbody> </table>	GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO							Amparo	Plazo ejecución	Tiempo adicional	desde	Hasta	% exigido	V/mínimo asegurado	Cumplimiento	5 meses	1 meses	24-06-2015	24-12-2015	30%	\$ 7 0 50. 000	Salarios prestaciones e indemnizaciones laborales							Calidad del servicio	5 meses	1 meses	24-06-2015	24-12-2015	20%	\$ 4.700.000
GARANTIA UNICA DE CUMPLIMIENTO																																				
Amparo	Plazo ejecución	Tiempo adicional	desde	Hasta	% exigido	V/mínimo asegurado																														
Cumplimiento	5 meses	1 meses	24-06-2015	24-12-2015	30%	\$ 7 0 50. 000																														
Salarios prestaciones e indemnizaciones laborales																																				
Calidad del servicio	5 meses	1 meses	24-06-2015	24-12-2015	20%	\$ 4.700.000																														
Pólizas presentadas	No. Póliza: 390 - 47 , Calidad: desde 24-06-2015 al 31-12- 2015 valor asegurado \$ 4.700.000.00, Cumplimiento: 24-06-2015 al 31-12- 2015 valor asegurado \$ 7.050.000.00, Aseguradora Solidaria de Colombia, Fecha de expedición 25 de junio de 2015																																			
Terminación	15 de diciembre 2015																																			
Proyecto- SDP	No.703																																			
Supervisión	Subdirector de impuesto a la Dirección a la producción y al consumo																																			

Fuente: Carpeta contrato 150285-0-2015

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



3.2.2.5. Contrato 150298-0-2015

CUADRO 12

CONDICIONES GENERALES- CONTRATO 15298-0-2015 DEL 24/06/15

Fuente de financiamiento	Aportes Convenio Interadministrativo No. 150268-0-2015, suscrito entre la SDH y la Secretaría Distrital de Gobierno a través del CEACSC.
Contratista	William De Jesús Palacio Cadavid
Clase de contrato	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (contrato de tracto sucesivo).
CDP	223 del 20/05/2015
Unidad ejecutora	04- Dirección de Gestión Corporativa
Fecha suscripción	24 de junio de 2015
Fecha acta inicio	8 de julio/15
Fecha terminación	8 de dic/15
Objeto	Apoyar a la Secretaria de Hacienda en el análisis y evaluación de la información obtenida en campo sobre la dinámica del mercado ilegal (Contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en las localidades de la ciudad de Bogotá D.C. Con el fin de generar insumos para la planeación, ejecución y validación de la actividad operativa realizada por las autoridades competentes.
Contratante	SDH (Director Distrital de Impuestos)
Cuantía	\$ 23.500.000
plazo	5 meses.
Supervisión	Subdirector de Impuestos y la Producción al Consumo, funciones establecidas en la Guía interventoría /supervisión 37-G-03
Terminación	8 de Diciembre de 2015
Obligaciones contractuales específicas del contratista	Apoyar la elaboración del diseño conceptual y metodológico a partir de los resultados del estudio de identificación de la problemática. Gestionar la articulación interinstitucional con los actores involucrados en el mercado de licores, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, cigarrillos y tabaco. Realizar análisis transversales de información obtenida en la planeación, ejecución y evaluación de los procedimientos de control de rentas que realicen las autoridades facultadas para hacerlo en la jurisdicción del Distrito Capital, que le sirva a la Secretaría de Hacienda para mejorar su gestión tributaria. Proponer procesos de intervención para la protección del mercado y la salud de los consumidores, integrando a los participantes del ciclo de la botella. Participar en la elaboración y presentación del documento final de investigación.
Garantías	Póliza 390- 47- 994000036217 fecha de aprobación 25 de junio/15 Vigencia: Calidad del servicio del 24-06-2015 al 30-dic 2015. Cumplimiento del Contrato: 24-06-2015 al 30-dic-2015

Fuente: Carpeta contrato 150298-0-2015

3.2.2.6 Hallazgo administrativa, por deficiencias en la supervisión de los contratos 150283-0-2015, 150298-0-2015, 150291-0-2015, 150285-0-2015, consistentes en la falta de evidencias de los resultados finales pactados en cada uno de los acuerdos contractuales.

Es importante resaltar que dentro de los aportes establecidos para la ejecución del convenio interadministrativo 150268-0-2015, suscrito entre la Secretaria de Gobierno Distrital, a la SDH le correspondió a esta última, la contratación de 15 personas con 4 perfiles, esto es, capacitación, comunicación, operativos y análisis; quienes desarrollarían las actividades cada uno desde su rol, pero a través de la coordinación del Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana- CEACSC, para converger con sus aportes en la consolidación de un solo producto final. Contratación entre otros que fueron tomados como muestra.

De acuerdo a los *“estudios y documentos previos proceso de contratación directa”* de los contratos de prestación de servicios profesionales, la SDG a través del CEACSC, sería quien guiaría el desarrollo del eje del Plan Anti contrabando a través de la realización de una investigación guiada metodológica por el centro especializado.

Según los citados estudios previos se señaló, *“...el conocimiento académico del fenómeno de contrabando en la ciudad, se priorizarían los lugares para realizar acciones de control y prevención por parte de la DIB frente a este actuar delictivo en la ciudad”*

De lo anterior, una vez analizado y verificado el acervo probatorio entregado al equipo auditor por parte de la SDH de los Contratos de prestación de servicios, Nos 150283-0-2015, 150298-0-2015, 150291-0-2015, 150285-0-2015, no se evidencia, productos de los analistas, ni de la coordinación de campo, como tampoco de la investigación de campo, ni el producto final de consolidación que era la finalidad en la confluencia cada uno de los productos de cada contrato desde el rol de cada uno de los contratistas, o por lo menos no fue aportado por la administración en desarrollo de la auditoria, pesar de las reiteradas solicitudes(oficios 2016ER81774 del 07/09/16, 2016ER85036 del 16/09/16) de la contratación objeto en referencia.

Respecto al tema, en el punto 6 de respuesta dada por la Subdirección de Determinación de la DIB mediante oficio del 20 de septiembre de 2016, se allega un CD donde obran los resultados de los convenios suscritos con la Secretaria Distrital de Gobierno en relación con la ejecución del plan anti contrabando durante la vigencia 2015 y donde se responde a las inquietudes planteadas por el ente de

control”. Una vez verificado el contenido del CD, este corresponde al convenio N° 140391-0-2014, “Identificar, caracterizar, georreferenciar, cuantificar y dar cuenta del efecto fiscal del mercado ilegal (contrabando) de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cigarrillos y licores en el Distrito Capital” de fecha junio de 2015, y no al convenio interadministrativo solicitado 150268-0-2015, del cual se desprendieron los contratos de prestación de servicios ya mencionados .

Lo anterior, conlleva a inferir que hubo falencias y omisión en la supervisión de estos Contratos de prestación de servicios, como quiera que el producto final a consolidar no fue posible hacer la verificación correspondiente como tampoco conocer si realmente se configuro una metodología o insumo para el fenómeno del mercado ilegal (contrabando) de cervezas y a fines y cigarrillos y licores en las localidades de Bogotá.

De igual manera, respecto de la manifestación dada al mismo punto y oficio antes citado, si bien es cierto, que a la DDI no le compete controlar la adulteración o falsificación de licores y que el control del impuesto le corresponde al Departamento de Cundinamarca, también lo es que, en los estudios previos de los Contratos de Prestación de Servicios profesionales, se estableció que” ...*el conocimiento académico del fenómeno de contrabando en la ciudad, se priorizarían los lugares para realizar acciones de control y prevención por parte de la DIB frente a este actuar delictivo en la ciudad*”. Lo anterior que indica que la SDH es parte activa dentro de este proceso y que los resultados contratados eran insumos para su posterior operativización.

Por lo anterior es claro que la finalidad de la contratación está encaminada a contribuir a suplir necesidades y hacer efectivos derechos de los asociados a través de la inversión de las políticas públicas, producto de los tributos entre otros, de conformidad con lo normado en el artículo 2 CPC y 3° de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, se incumple lo normado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 sobre “*supervisión e interventoría contractual*”, en armonía con lo establecido en el artículo 84 que fija las “*Facultades y deberes de los supervisores y los interventores*”. De igual forma el artículo 2 de la Ley 87 de 1993,

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

La entidad no desvirtúa la observación como quiera que el informe contenido en el CD no se hace mención al Convenio 150268-0-2015 sino a un convenio anterior de la vigencia 2014, y para el caso de los 4 contratos mencionados, estos fueron

celebrados en junio de 2015, por lo tanto es claro que las funciones de supervisión relacionadas con las evidencias que soportan los resultados finales de cada uno de los contratos presentaron debilidades en el seguimiento y en los productos de los mismos.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo.

3.3 CONTRATOS DE OUTSOURCING SERVICIO DE SISTEMATIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN PARA EL CONTROL INTEGRAL DEL IPOCONSUMO

El alcance de esta contratación, de acuerdo al contenido de los estudios previos consiste en contar con un sistema informático que permita conectarse a una maquina principal, la cual se encuentra interconectada con otras entidades territoriales que poseen similar sistema y con la central actualmente en la ciudad de Bucaramanga a la que converge diariamente la totalidad de la información, con el fin de conocer la ubicación y el estado de movilización, tránsito, reenvío de los productos gravados con el impuesto al consumo, así como la correspondiente cálculo, para lo cual se hizo necesario contar con dos máquinas operadoras, de interconectividad con soporte técnico y operativo, un equipo ubicado en la DIB y otro en Bavaria (techo) Bogotá, terminales, impresoras, UPS en puesto de operación, UPS en central nacional, dispositivos de respaldo local disco duro y externo data center, Scanner, Mantenimiento correctivo y preventivo, Personal operario en el centro de distribución de Bavaria SA y techo para cubrir 24 horas de operación 7 días de la semana, domingo y festivos con turnos de 8 horas.

3.3.1. Contrato de Outsourcing 140278-0-2014

CUADRO 13
CONDICIONES GENERALES- CONTRATO DE 140278-0-2014 DEL 29/08/14

Fuente de financiamiento	Recursos propios
Clase de contrato	Servicio de outsourcing (TRACTO SUCESIVO)
CDP	81-del 09/01/14- \$189.226.000.00
Área del origen del contrato	Despacho del Director Distrital de Impuestos
Unidad ejecutora	05- Dirección de Gestión Corporativa
Matriz de riesgos y estudios previos	15-07-2014. Estudios previos y documentos – procesos de contratación Directa – Dto 1510/13. Justificación: SDH satisfacer de manera permanente la administración, el control, el recaudo, distribución, determinación, discusión y fiscalización de los recursos tributarios por concepto al impuesto al consumo, requerimiento



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	incluido en el Plan General de Compras aprobado en la vigencia 2014.
Solicitud de cotización – estudio de mercado	Fue realizada a Sistemas y Computadores S.A, el día 14-08-14
Repuesta a la solicitud de cotización de S y C	Presentó una propuesta económica por valor total de \$31.537.609, bajo la modalidad de outsourcing, para prestar el servicio de sistematización y actualización para el control integral del lpoconsumo de cervezas, sifones, mezclas y refajos de procedencia nacional y extranjera, y la captura de información de la participación del Distrito Capital en impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco de producción nacional por los meses de: Sep. 2014 a Febr. 2015.
Propuesta presentada a la SDH por S y C	Componente del servicio: 1. Software aplicativo de propiedad debidamente registrado, controlador de base de datos, de seguridad para servidores, de comunicaciones, de sistemas operativos de servidores y terminales de operación, y 4 plataformas tecnológicas Web, para solicitudes y reportes del contribuyente, trámites del ipoconsumo, para el seguimiento, y actualización de novedades de la información maestra de productos, empresas y movimientos 2. Hardware. Servidores centrales, dispositivos de seguridad lógica y física, y terminales clientes para la operación del sistema Personal: Funcionario de soporte en la SDH, y centros operativos, tres operativos en Bavaria (Techo).
Fecha suscripción	29 de agosto de 2014
Fecha de acta inicio	02/09/14
Fecha terminación	01/03/15
Software patentado	Los software en Colombia no son patentados, si no registrados en la Oficina de derechos de autor del Ministerio del Interior. S y C es el dueño del utilizado en la contratación del caso
Fecha publicación en el SECOP	14-12-2904734
Objeto	Contratar un outsourcing de sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo de la cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia nacional y extranjera, y de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera, y la captura de la información de la participación del Distrital Capital en el impuesto al consumo y tabaco elaborado de producción nacional (Infoconsumo).
Contratante	SDH (Director Distrital de Impuestos)
Contratista	SISTEMAS Y COMPUTADORES S.A. R.L : Tomás Navas Corona
Cuantía	\$ 189.225.655
plazos	6 meses
Forma de pago	Por periodos vencidos: - 1er pago: Proporcional a los días ejecutados, desde inicio del Cto hasta acta iniciación. -5 mensualidades vencidas por \$31.537.609,00 -Último pago: Saldo pendiente, recibo informe final y liquidación cto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Facturas de venta	1. Factura No. 45633 – periodo 02/09 al 01/10/14- \$31.537.609												
	2. Factura No. 45664 – periodo 02/10 al 01/11/14- \$31.537.609												
	3. Factura No. 45633 – periodo 02/09 al 01/10/14- \$31.537.609												
	4. Factura No. 45665 – periodo 02/11 al 01/12/14- \$31.537.609												
	5. Factura No. 46016 – periodo 02/01 al 01/02/15- \$31.537.609												
	6. Factura No. 46111 – periodo 02/02 al 01/03/15- \$31.537.609												
Supervisión	Subdirector de Impuestos y la Producción al Consumo, funciones establecidas en la Guía interventoría /supervisión 37-G-03												
Liquidación y/o estado actual.	01/07/15 (folio 194/carpeta contrato)												
Obligaciones generales del contratista	Reportar de manera inmediata cualquier novedad o anomalía al supervisor Dar respuesta a las solicitudes del supervisor máximo en un mes.												
Obligaciones contractuales específicas del contratista	Suministrar bajo la modalidad de outsourcing (sistema de información), dos máquinas operadoras para la correcta operación e interconexión al sistema incluido el soporte técnico y operativo para la administración y manejo del software y las bases de datos que se manejen 1 equipo será instalado en la DDIB y el otro, en Bavaria (Techo), con todos los elementos indispensables para su funcionamiento Propuesta incluye mantenimiento y actualización: se deja constancia Actualizaciones y mejoramiento del software de acuerdo a modificaciones de la ley Los procesos de fiscalización el aplicativo Infoconsumo debe mostrar la trazabilidad de las declaraciones de FONDO CUENTA, presentadas por el distrito. Expedir tornaguías físicas y electrónicas para el movimiento de productos gravados con el IPOCONSUMO Presentar informes ordinarios y extraordinarios												
Productos pactados	Resultados esperados (que se desprende de las obligaciones especiales) Contrato 140278-0-2014 <table border="1"><thead><tr><th>Resultado</th><th>Volumen</th></tr></thead><tbody><tr><td>expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y transito</td><td>35.000</td></tr><tr><td>Legalización de tornaguías</td><td>35.000</td></tr><tr><td>Actas de producción</td><td>400</td></tr><tr><td>Actas de ventas</td><td>35</td></tr><tr><td>Declaraciones de productos nacionales de cerveza</td><td>85</td></tr></tbody></table>	Resultado	Volumen	expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y transito	35.000	Legalización de tornaguías	35.000	Actas de producción	400	Actas de ventas	35	Declaraciones de productos nacionales de cerveza	85
Resultado	Volumen												
expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y transito	35.000												
Legalización de tornaguías	35.000												
Actas de producción	400												
Actas de ventas	35												
Declaraciones de productos nacionales de cerveza	85												

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



	Declaración de productos nacionales de cigarrillos	85
	Declaraciones Fondo Cuenta de cervezas	110
	Declaraciones Fondo cuenta cigarrillos	110
	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	350
	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	350
Garantías	Póliza de Responsabilidad civil extracontractual No. 96-40-101034230 – vigencia del 01/09/14 al 29/03/15, riesgo amparado: Prestación de servicios	
	Póliza de seguro de cumplimiento No. 96-44-101105519, vigencia del 01/09/14 al 29/03/18, amparos: Cumplimiento del contrato, calidad del servicio.	
Órdenes de pago	Orden de Pago No. 1937 -\$30.993.857,00	DESCUENTOS: \$543.752.00
		Estampilla Pro cultura
		Estampilla Pro adulto mayor
		Estampilla Univer distrital
		No se descontó ICA
	Orden de Pago No. 2261 -\$30.993.857,00	DESCUENTOS: \$543.752.00
		Estampilla Pro cultura
		Estampilla Pro adulto mayor
Estampilla Univer distrital		
No se descontó ICA		

Fuente: Carpeta contractual contrato 140278-0-2014

Este contrato de outsourcing, fue celebrado entre Dirección Distrital de Impuestos –DDI de la SDH, con base en una necesidad que se pretendía satisfacer, como era contar con una herramienta ágil y efectiva con el fin de garantizar de manera permanente la administración, el control, el recaudo, distribución, determinación, discusión y fiscalización de los recursos tributarios por concepto del impuesto al consumo, requiriendo contratar un outsourcing, de sistematización para el control integral de la cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia nacional y extranjera, y de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera, “y la captura de la información de la participación del Distrito Capital en el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional (infoconsumo)” .

Para efecto de la contratación, obran en las carpetas del contrato en referencia, los estudios previos, que están firmados por el Subdirector de Impuestos a la Producción y al Consumo de la DDI, los cuales indican se llevaron a cabo de conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto 1510 de 2013, y contienen la justificación, de conveniencia, descripción de la necesidad a satisfacer,



especificaciones esenciales el objeto a contratar y su alcance, obligaciones tanto generales como específicas a cargo del contratista, resultados esperados que se desprenden de las obligaciones especiales, presupuesto estimado, forma de pago, sitio de prestación del servicio, obligaciones especiales de la supervisión, justificación y fundamentos jurídicos de la contratación, garantías, constancia sobre no existencia de oferentes y análisis del sector de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, “ La Secretaria Distrital de Hacienda hace constar que durante la etapa de Planeación se hizo el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organización, técnica y de análisis de riesgo, así como el conocimiento de los posibles oferentes”. (Subrayado fuera de texto).

3.3.2. Contrato de Outsourcing 150095-0-2015

Dado que la sistematización y automatización para el control integral del impuesto es un servicio continuo y permanente, vencido el contrato antes citado, la entidad celebró nuevo contrato del cual se resumen los siguientes aspectos como sigue:

CUADRO 14
CONDICIONES GENERALES- CONTRATO DE 150095-0-2015 DEL 27/02/15

Recursos del contrato	\$388.518.108, incluido el IVA más una adición \$194.259.054 para un valor acumulado de \$582.777.162	
Área del origen del contrato	Despacho del Director Distrital de Impuestos	
Área del origen del contrato y Solicitud de elaboración del contrato	Dirección Distrital de Impuestos -Subdirección de Impuestos a la Producción, solicitud de SISCO 143 Línea Plan de Contratación 223	
Objeto Alcance, obligaciones especiales y resultados esperados (extracto minuta del contrato y documento de Estudios y Documentos Previos)	Objeto: “ <i>Prestación de servicios de outsourcing de sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo de la cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia extranjera, y la captura de la información de la participación del Distrito Capital en el impuesto de consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional (infoconsumo) de conformidad con lo establecido en los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista.</i> ”	
	Resultados esperados:	
	Resultado	Volumen
	Expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y tránsito	60.000
	Legalización de tornaguías	36.000
	Actas de producción	650
Actas de ventas	60	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	Declaraciones de productos nacionales de cerveza	160	
	Declaración de productos nacionales de cigarrillos	160	
	Declaraciones Fondo Cuenta de cervezas	220	
	Declaraciones Fondo cuenta cigarrillos	220	
	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	600	
	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	600	
CDP RP	CDP No. 20 del 7 de enero de 2015 RP No. 127 del 27 de febrero de 2015		
Fecha publicación en el SECOP	4 de marzo de 2016		
Plazo inicial, acta de inicio, prórroga	Inicial 12 meses a partir del acta de inicio del 2 de marzo de 2015, fecha final prevista 2 de marzo de 2016, fecha final según carpetas entregadas 2 de septiembre de 2016 en total 18 meses.		
Cuantía contratada incluida adición	Inicial \$388.518.108, adición \$194.259.054 total acumulado \$582.777.162		
Software patentado	Los software en Colombia no son patentados, si no registrados en la Oficina de derechos de autor del Ministerio del Interior. S y C es el dueño del utilizado en la contratación del caso		
Adición, prórroga, CDP	De fecha 26 de febrero de 2016, se adiciona el contrato y amplía el plazo de ejecución por 18 meses hasta el 2 de septiembre de 2016, por valor de \$194.259.054.00. La entidad justifica según solicitud de modificación contractual 19/02/2016:“(…)dado que la Federación Nacional de Departamentos aún no ha implementado la plataforma única (SUNIR) que administra la información de declaraciones y movimientos de mercancías del impuesto al consumo, lo cual puede tardar un tiempo bastante considerable, por consiguiente, al no poder contar con dicha plataforma se requiere continuar con los servicios prestados a través del contrato objeto de modificación...” CDP 55 del 11 de febrero de 2016 por valor de \$194.259.053.00 Ultimo CDP No. 63 18/02/ 2016 \$194.259.054.00 se reexpedido por error numérico de la cuantía.		
Pólizas versus presentada	En la minuta del contrato se exige al contratista Garantía que contempla los amparos de cumplimiento general del contrato por un valor equivalente al 30% del valor total del contrato y una vigencia igual al plazo total de ejecución del mismo y 4 meses más, de calidad del Servicio, por un valor equivalente del 20% del valor total del contrato y una vigencia igual al plazo total de ejecución del mismo y 4 meses más, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales: por un valor equivalente al 10% del valor total del contrato y una vigencia igual al plazo total de ejecución y 3 años más. La póliza presentada y aprobada contiene: Cumplimiento (garantía única):		



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	<p>Entidad: suramericana (intermediario La Nacional Agencia de Seguros CIA Ltda) Beneficiario Distrito Capital SDH Fecha de expedición 27 de febrero de 2015 No. Póliza: 1242016-1 Calidad: desde 27-02-2015 al 27-07- 2016 valor asegurado \$77.703.622 Cumplimiento: 27-02-2015 al 27-07- 2016 valor asegurado \$116.555.432,00 Salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones 27-02-2015 al 27-07-2016 al 27 de marzo de 2019 valor asegurado \$38.851.811 Responsabilidad Civil Extracontractual por valor de 200 SMMLV y una vigencia y plazo total de ejecución del mismo. Dicha póliza debe cubrir los amparos establecidos en el numeral 7.2 de los estudios previos.</p>		
Acta de revisión de pólizas solicitadas	<p>Documento de aprobación de las garantías en fecha 3 de marzo de 2015, sin la firma del responsable aparece únicamente un sello de aprobación de marzo 2 de 2015.</p>		
Asignación de la función de supervisión y acta de inicio del 2 de marzo de 2015	<p>Comunicación de perfeccionamiento y legalización de contratos del 2 de marzo de 2015, se asigna la supervisión del contrato al subdirector de Impuestos a la Producción A partir del 17 de febrero de 2016, asigno la supervisión en cabeza del Responsable de la oficina de Determinación.</p>		
Relación de pagos Certificación recibo a satisfacción	Órdenes de pago	Órdenes de pago	Órdenes de pago
	2441/03/15	974/08/15	2283/03/16
	2640/05/15	989/09/15	2284/03/16
	119/04/15	1162/09/15	2217/04/16
	630/07/15	1457/11/2015	2418/04/16
	631/07/15	1927/12/15	186/05/16
	632/07/15	1928/15	304/06/16
	412/08/16		
	No se practicó retención de ICA		
Informes del contratista y del supervisor.	<p>A partir del Acta de inicio del 2 de marzo de 2015, el contratista según numeral 34 de las obligaciones “suministrar a la suscripción del acta de inicio el manual de usuario y tutorial del Sistema Infoconsumo, a quien asigne la Secretaria Distrital de Hacienda” mediante comunicación del 6 de marzo de 2015 rad 2015ER24076 del 9 de marzo de 2015 hizo entrega del Manual Plataforma Informes Web Infoconsumo” versión 1.0”, documento que contiene entre otros aspectos: forma de ingreso a la plataforma en desarrollo del contrato, módulos de movimientos e inventarios, fiscalización de productos nacionales, estadísticas, control y pago de importados. En la carpeta de ejecución se evidencia como soporte el pago informes mensuales desde el 14 de abril de 2015 a junio de 2016.</p>		

Fuente: Carpeta contrato 15095-0-2015

El alcance de esta contratación, es la referida al inicio de acápite, entre otras obligaciones que conciernen al Distrito Capital de llevar el control nacional de inventarios, productos, tornaguías, bases gravables, legalizaciones, tarifas, Impuestos, reenvíos, declaraciones ante el Fondo Cuenta, información de actas de producción de productos, módulo estadístico, efectuar el control de diferentes

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

clases de tornaguías indicando las fechas de legalización, reporte de información en línea de las tornaguías electrónicas activas sin legalizar de producto nacional e importado, para lo cual dicho sistema debe estar disponible y actualizado en la página WEB y reporte diario, consolidado del total del impuesto al consumo causado que muestre la trazabilidad de las operaciones realizadas, presentar reportes e informes requeridos por la SDH (según el soporte de documentos y estudios previos se exigen algunos tipos de informes) y suministrar con la suscripción del acta de inicio el Manual de usuario y tutorial del Sistema de Infoconsumo, necesaria para la consulta a módulos.

Ahora bien, una vez realizada la verificación, análisis, valoración y confrontación entre la información contenida tanto en los informes mensuales y final del contratista S y C, como de la supervisión, la información allegada por la SDH mediante oficios a solicitud del grupo auditor, y la arrimada al proceso auditor con lo contratado, y pagado por la SDH, de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015 se establecieron las siguientes:

3.3.3. Observación administrativa. Contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015. Por falencias de la Información sobre la participación del Distrito Capital en el impuesto al consumo

En el caso del contrato 140278-0-2014 el acto administrativo de justificación de la contratación Directa, calendado el 28/08/14 y firmado por el Director de Impuestos de Bogotá- DIB, si bien es cierto, se incluyó la sistematización para el control integral de la cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia nacional y extranjera, también lo es, que no se hizo lo propio con la captura de la información de la participación del Distrito Capital en el impuesto al consumo de la cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia nacional y extranjera tal y como lo establece la Ley 223 de 1995:

“ARTICULO 234. Participación del Distrito Capital. De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 1 del Decreto 2904 de 1.966, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del treinta por ciento (30%) del impuesto que se cause en su jurisdicción. El setenta por ciento (70%) restante corresponderá al departamento de Cundinamarca.”

Esta misma situación se observa para el contrato 150095-0-2015, evidenciado en los documentos Estudios y Documentos previos de contratación Directa, el acto administrativo de justificación de contratación del 26 de febrero de 2015.

Por ende siendo la cerveza y afines el principal bien que tributa impuesto al consumo, en la justificación a la contratación no se consignó este aspecto, desde el momento mismo de planeación, que es donde se deben establecer con claridad y precisión lo que se pretende contratar y ejecutar, para evitar que la finalidad de la misma se vea truncada por fallas o falencias en esta instancia de la contratación, planear es ejecutar.

En consecuencia, esta omisión dejó un vacío frente a quien y como se ejecutaría dicha obligación.

Así las cosas se presenta una observación administrativa por falencias en la planeación de la contratación, dado que se contravino lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, capítulo I Planeación, artículo 20, disposición compilada en el Decreto 1582 de 2015 Subsección. Planeación, artículo 2.2.1.1.2.1.1. **“Estudios y documentos previos”**.

El Decreto 1510 de 2013 señala: “(...) Artículo 20. *Estudios y documentos previos*. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección...”

De igual forma el artículo 234 de la Ley 223/95, artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 CPC.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad se acepta los argumentos presentados por la misma y se retira la observación.

3.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Incumplimiento de la retención del impuesto de ICA contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015.

En las órdenes de pago del contrato 140278-0-2014, Nos 1937 del 22/12/14, 2261 del 17/02/15 no se aplicó el descuento del ICA, como lo determina los artículos 7, 8 y 9 del capítulo Retenciones en la fuente a título de Industria y Comercio- SDH- DIB del Acuerdo 65 de 2002 expedido por el Concejo de Bogotá, en particular el artículo 9 señala las circunstancias bajo las cuales no se efectúa la retención, salvo lo establecido en el literal que dispone: “d) Cuando el beneficiario del pago sea catalogado como gran contribuyente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y sea declarante del

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

impuesto de industria y comercio en Bogotá, excepto cuando quien actúe como agente retenedor sea una entidad pública.” por ende y para el caso se debió hacer la respectiva retención del ICA por parte de la SDH, en cada uno de los pagos realizados en vigencia del acuerdo contractual, tal como sí se llevó a cabo en la orden de pago No. 2072 del 30/12/14.

De lo anteriormente expuesto, es de mencionar que se presenta la misma situación respecto del contrato 150095-0-2015, a manera de ejemplo se verificó la aplicación de la retención del ICA en las órdenes de pago Nos: 631 y 632 del 15/07/15, 1927 de 129/12/15, 2283 del 04/03/16, 304 de 30/07/16 y 630 de 07/07/16 emitidas en desarrollo de este contrato, evidenciándose que no se dio cumplimiento a la norma expuesta.

Por lo anterior, es clara la omisión del descuento del ICA en las ordenes pago referidas, aun cuando la SDH tiene en este caso la doble función, de agente retenedor y de fiscalización del impuesto, por la tanto se trasgrede lo normado en el artículo 2 de la ley 87 de 1993; artículos 7, 8 y 9 del Acuerdo 65 de 2002 y numeral 2 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con pactado en los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015, el Distrito Capital Bogotá requirió de un servicio que consistió en una herramienta de administración, sistematización y el control de la movilización de los productos nacionales e importados gravados con el impuesto al consumo (Ipoconsumo), para garantizar de manera permanente la administración, el control, recaudo, distribución, determinación, discusión y fiscalización del impuesto al consumo en lo que corresponda a Bogotá, esto con fin de evitar desplazamiento y operarios de la DIB a la planta de Bavaria durante las 7x24 horas del día

Si bien el alcance del objeto del contrato establece que dicho servicio se brinda mediante un sistema informático conectado a una máquina principal ubicada en la ciudad de Bucaramanga a la que converge toda la información (Infoconsumo), este argumento no tiene entidad para señalar que la SDH no está obligada a la retención del ICA en los pagos que le haga al contratistas S y C, porque además el contratista prestar los servicios en el Distrito Capital, con tres operarios en la sede Techo-Bavaria, contribuyente principal de la cerveza y un operatorio en la sede de la DIB en Bogotá, para el control y manejo de tornaguías.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Luego, no es coherente, ni pertinente argumentar a la situación presente que el Distrito Capital contrate un servicio que requiere se lleve a cabo en la Ciudad, para que este sea desarrollado fuera de su jurisdicción. Pero además, porque para los dos contratos Nos: 140278-0-2014 y 150095-0-2015, se estableció que habría una máquina con tres operadores en la fábrica de Bavaria en Techo, para llevar a cabo el proceso de captura del Infoconsumo, y otra en la DIB con un operador, lo cual ratifica que la prestación del servicio se llevó a cabo en la Ciudad de Bogotá, tal como lo establece el mismo acuerdo contractual; es más hoy día la máquina continua en la bodega de Techo, aunque la fábrica de Bavaria se trasladó en Tocancipá, esto por cuanto esta permanencia está condicionada a que si se hace el traslado el valor de la misma no se ejecutaría y los dineros se debían devolver al contratante

Sumado a lo anterior, tenemos que en la propuesta del contratista en los dos acuerdos contractuales ya referidos se establece que para poder operar, requiere la entrega de un espacio físico, con redes, mobiliario para la instalación de la unidad operativa de terminal, impresora diapositivas de conectividad, solución de comunicaciones para cada uno de los puntos de operación del proyecto que permita el procesamiento de la información (infoconsumo).

Igual situación ocurre en el contrato 150095-0-2015, a lo se puede agregar que en la cláusula de plazo de ejecución (minuta) se expresa que en caso de entrar a operar la plataforma de la Federación Nacional de Departamentos, el contratista S y C, deberá entregar los puestos o sitios de trabajo, que están ubicados en la ciudad de Bogotá.

Hay que resaltar que el documento de *Estudios Previos procesos de contratación Directa* de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015, estipula: “SITIO DE PRESTACION DEL SERVICIO. El servicio será prestado en la Ciudad de Bogotá, D.C., (Dirección Distrital de Impuestos y en el Centro de Distribución de Bavaria S.A, en Bogotá, D.C”, situación que sin lugar a dudas confirma que la prestación de servicio y/o actividad comercial se lleva a cabo en la ciudad de Bogotá, esto es donde se ejecuta la actividad comercial, por ende está actividad está gravada con el Impuesto ICA, hecho que implica el Registro de información Tributaria RIT, o mecanismo de identificación, ubicación y clasificación del tributo. Lugar donde se concreta la relación contractual.

Lo anterior es consecuente con la situación real y legal, que indica que no se gravan las personas, ni los actos de las mismas, sino lo que se grava es la actividad

comercial que llevan a cabo por estas, ya sean naturales o jurídicas, puesto que se están beneficiando económicamente, pero además para el caso sub judice de la infraestructura y mercado.

De otra parte, en el expediente de los contratos y otros soportes allegados por la SDH no obran evidencias que muestren pagos del ICA en otros municipios por este concepto. Este es un tema en el que la SDH debe adelantar las acciones pertinentes

Una vez analizada la respuesta, no se aceptan los argumentos presentados por la entidad, y por ende se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos de la ley 734 de 2002 en armonía con lo normado en la ley 87 de 1993.

3.3.5. Hallazgo administrativo. Incumplimiento de obligaciones, suministro de manual del usuario del sistema infoconsumo contrato 140278-0-2014.

En la obligación específica 36 de los “*Estudios y documentos previos de contratación directa del contrato*” atinente al contrato de outsourcing 140278-0-2014: “*Suministrar a quien designe la Secretaria Distrital de Hacienda, el manual del usuario del Sistema Infoconsumo*”, que hace parte integral del contrato no fue entregado en vigencia de este, pese a haberse pactado en las estipulaciones contractuales Numeral 11, minuta del contrato “*Obligaciones del contratista*” “*Numeral 1. Cumplir lo previsto en los estudios previos...*”, y en las “*estipulaciones contractuales adicionales: Se aplican y hacen parte del presente contrato, las estipulaciones consignaciones en el anverso de este documento*”, y numeral 36 de los estudios previos, pero además la supervisión del acuerdo contractual emitió el informe final certificando el recibo a satisfacción tanto del objeto como de la “**obligaciones contractuales**” cuando la realidad material no corresponde por lo menos con la entrega de la obligación del manual ya referido.

Por lo anteriormente expuesto, se puede colegir que se incumplió lo pactado en el contrato, por lo que se trasgreden los artículos 83 de la Ley 1474 de 2011 sobre “*supervisión e interventoría contractual*” y 84 que fija las “*Facultades y deberes de los supervisores y los interventores*”. De igual forma el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y numeral 2 del artículo 34 de la 734 de 2002.

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Este organismo de control fiscal, una vez analizada la respuesta a la observación, la acepta parcialmente en cuanto, a que se allegó por parte de la SDH copia del

manual del usuario del sistema Infoconsumo que hacia parte del contrato de Outsourcing 140278-0-2014, pero confirma el hallazgo administrativo, dado que si bien es cierto se allegó copia del manual plataforma de informes Web infoconsumo, el mismo no tiene fecha de expedición, ni de recibido por parte de la SDH, y tampoco se allegó documento que así lo establezca; como sí ocurrió para el contrato 150095-0-2015, que con el acta de inicio fue entregado dicho manual, por ende se deben tomar los correctivos pertinentes de registro y control de los productos que deben ser entregados de conformidad con lo pactado contractualmente.

Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Omisión de estudios de mercado contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015

En desarrollo de la auditoria se estableció que para efecto de llevar a cabo la contratación en el caso del contrato 140278-0-2014, si bien es cierto se suscribió el contrato de outsourcing con S y C, que a su vez tiene contratos con la misma finalidad con varios Departamentos, teniendo la capacidad de interconexión y operación del Infoconsumo, también lo es, que como parte de los documentos obrante en la carpeta contractual obra un oficio No. 110-VE-186 del 08/07/14 de **Thomas Greg – Sons Colombia S.A**, en el que indican que cuenta con “*plataforma TTI (Tomas Trazabilidad Integral), sistematizada y automatizada la información de los impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos nacionales e importados, ajustados a la normatividad que rige las entidades (normatividad nacional, estatuto tributario. Procesos, procedimientos y demás documentos que regulen el proceso)...*”

Que para el caso de la cerveza nacional el proceso lo realiza tomando la información directamente del servidor **SAP que tiene Bavaria** y la operación la realiza las 24 horas de los 7 días de la semana, con los técnicos que tiene en Tocancipa, donde el sistema registra y lleva la trazabilidad de la información.

Para el cigarrillo nacional igualmente con la empresa **British American Tabaco** la información se toma directamente del servidor por los operadores allí asignados y la información se procesa de conformidad con los requerimientos de ley, entre otros se liquida la participación que le corresponde al Distrito Capital.

Para los productos de otros Departamentos, igualmente al contribuyente se le asigna un perfil de usuario, que le permite ingresar a la página para realizar las solicitudes de legalización, actas de señalización, y producción, también se puede

generar la declaración tributaria y realizar las consultas del estado de los trámites solicitados de los procesos realizados.

Que en cuanto a la información interconectada con todos los Departamentos de Colombia en forma simultánea, indica **Thomas Greg – Sons Colombia S.A.**, que para el impuesto al consumo tenía para el 2014, un sistema que estaba conectado directamente con el Departamento de Cundinamarca, Tolima y Cauca, dicha información se actualizaba en línea y para los demás departamentos ésta se trasmite en medios electrónicos, “ ... la asignación de usuarios es diferente a que no estén usando la plataforma TII, es decir, bajo esta premisa no existe un sistema que tenga todos los Departamentos del país, a hoy contamos con Cundinamarca que genera gran volumen de movimiento de origen a todo el país incluyendo el distrito Capital”.

“El servicio incluye la administración de la entidad de los usuarios (no hay limitantes en el número de usuarios a ser asignados), la asignación de los mismos funcionarios, productores, contribuyentes y demás involucrados bajos los perfiles y roles que se determinen.

*De igual manera, indica **Thomas Greg**, que el software en Colombia no son patentados, sino que son registrados ante la oficina de derechos de autor del Ministerio del Interior, el software usado para soportar el proceso de impuesto al consumo está registrado y cuenta con su certificado de la oficina de derechos de autor.*

El servicio se ofrece con o sin operador de apoyo a los procesos, y con la autonomía para el uso de la misma 7X24 por parte de los funcionarios para generar y obtener la información en tiempo real y sin depender de terceros para acceder a la información de TTI”.

Por lo anteriormente expuesto, no se puede perder de vista la objetividad o parámetros a efecto de establecer condiciones de mercado de un determinado servicio para que sea el referente transparente para determinar el presupuesto tanto del contrato a suscribir como del posible contratista; por ende la selección de los contratos señala la impronta de realizar un estudio de mercado con variables de indicadores de más de un posible contratista, por lo que no es claro cuáles fueron los argumentos de la SDH, para no tener en cuenta a Thomas Greg – Sons Colombia S.A. , dado que en los estudios y documentos previos del proceso de contratación objeto de análisis, se dejó constancia sobre la no existencia de pluralidad de oferentes, invocando el artículo 80: *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*). *Estimó la no existencia de oferentes porque consultado el Internet aparecieron dos proveedores del servicio, Sistemas y Computadores S.A, y Thomas Greg – Sons Colombia S.A., determinando que S y C era el único en capacidad de prestar el servicio requerido.*

Así las cosas, y de acuerdo con lo referido el oficio No. 110-VE-186 del 08/07/14 de Thomas Greg – Sons Colombia S.A, en respuesta al oficio de solicitud de información de la SDH, No. 2014EE126731(no obra en la carpeta), en el cual se indicó la interconexión con solo tres departamentos, pero además señalo los demás aspectos de la contratación que revisados con los presentados y contratados con la forma S y C, no difieren unos de otros, excepto por el número de departamentos interconectados, lo cual no debió ser óbice para que no se solicitara una cotización a Thomas Greg, con los aspectos puntuales a contratar, permitiéndose hacer un estudio de mercado con comparativo de precios, condiciones, y demás aspectos a contratar, producto de cotizaciones de al menos de los dos proveedores ya referidos, y no de un oferente, S y C como se llevó a cabo en el caso presente, pero que además revisada la propuesta de esta firma los términos y condiciones establecidos en el acuerdo contractual suscrito son exactamente los contenidos en la propuesta.

Reafirmado esta conclusión, encontramos que en el contrato que le siguió al 140278-0-2014, esto es, el 150095-0-2015, también se llevó a cabo la solicitud de información bajo los parámetros a contratar.

Uno de los soportes a los estudios previos que se obran en la carpeta principal del contrato 150095-0-2015, corresponde a la solicitud bajo radicado 2014EE404502 del 26 de noviembre de 2015, en la que la SDH solicita Thomas Greg & SONS DE Colombia información relativa a los servicios que esta empresa brinda sobre sistematización y automatización para el control integral del impuesto de consumo de cerveza, sifones, mezclas y refajos de procedencia Nacional o Extranjera y captura de información de la Participación del Distrito Capital en el impuesto al consumo de cigarrillos.

En respuesta la citada empresa mediante comunicación bajo el radicado 2014ER134865 del 10 de diciembre de 2014, informa:

Respecto de la interconexión con los entes territoriales, cuáles y cuales departamentos. Rta Dptos Cundinamarca, Tolima y Cauca, los demás se carga información de tornaguías que generan los demás departamentos. Cundinamarca tiene interconexión con Bavaria, cuanta con usuario que permite ingresar a la página para realizar las solicitudes de legalización, actas de señalización para los departamentos que lo tienen establecido, de igual forma se tiene usuario para declaración tributaria etc. En los tres departamentos suman más del 50% de

transacciones generadas en movilización de productos. Pueden ofrecer el software requerido.

Se concluye que por lo menos existen dos proveedores del mercado, con los cuales se puede generar el estudio de mercado, pero la entidad deja constancia sobre la no existencia de pluralidad de oferentes, a definir que S y C es el único que cuenta con la capacidad de prestar el servicio requerido por la SDH entre otros al tener interconexión con 27 departamentos, esto es el 90.65% mientras que Thomas Greg apenas con el 9.37% y que por lo tanto no es posible lograr una trazabilidad total de productos sujetos al impuesto de consumo, razón por la cual descarta

Por lo anteriormente expuesto, es dable discurrir en una posible falla en la planeación de la contratación, por la falta de estudios de mercado ante la no existencia de cotizaciones de los dos proveedores (S y C y Thomas Greg) que existen hoy día en el mercado para efecto de la contratación del caso sub judice, dado que el número de departamentos interconectados no era óbice para no solicitar una cotización, bajo las condiciones a contratar, con precio, plazo y vigencia de la misma.

En consecuencia, se puede colegir el incumplimiento de lo normado en el Decreto 1510 de 2013, capítulo I Planeación, artículo 20, disposición compilada en el Decreto 1582 de 2015 Subsección Planeación, artículo 2.2.1.1.2.1.1. “**Estudios y documentos previos**”.

Decreto 1510 de 2013 que señala: “(...) Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección...”, artículos, 3, 23 de la Ley 80 de 1993.

De igual forma, se incumplen los principios de la función administrativa artículo 209 CPC, lo dispuesto en la Ley 87 de 1993, y numeral 2 del artículo 34 de la ley 734 de 2002

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Una vez analizada la respuesta dada por la entidad y dado que no se está cuestionando la modalidad de la contratación, sino la falta de estudios de mercado, para poder establecer el precio del contrato, por ende como quiera que existen en el mercado dos proveedores, (Sistemas y Computadores S.A, y Thomas Greg –

Sons Colombia S.A.) que prestan el mismo servicio, con lo cual se hubiera podido mediante las cotizaciones contar con información del mercado de las firmas existentes, ya que el valor del contrato se fijó la cuantía del acuerdo contractual con el valor la propuesta de S y C con la que se contrató finalmente; pero además porque los dos proveedores independientemente del número de departamentos interconectados, capturan la información de la cerveza directamente del servidor SAP que tiene Bavaria y la operación la realiza las 24 horas de los 7 días de la semana, con los técnicos que tiene en Tocancipá (Thomas Greg) que es la planta de mayor producción hoy en día y S y C de la Planta de Techo que funciona como bodega de Bavaria donde el sistema registra y lleva la trazabilidad de la información.

Para el cigarrillo nacional igualmente con la empresa **British American Tabaco** la información se toma directamente del servidor por los operadores allí asignados y la información se procesa de conformidad con los requerimientos de ley, entre otros se liquida la participación que le corresponde al Distrito Capital, como lo indico Thomas Greg.

De los productos importados, tampoco hay diferencia en el Infoconsumo, ya que cuando el producto entra al país se nacionaliza y se deben pagar todos los impuestos, el Ipoconsumo va al Fondo Cuenta, de donde se debe tomar la información.

Por ende, se ratifica que las cotizaciones son viables y necesarias, y la interconexión no era óbice para no solicitar cotizaciones, bajo las condiciones a contratar, con precio, plazo y vigencia de la misma.

Una vez analizada la respuesta dada por la entidad, no se aceptan los argumentos y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria,

3.3.7. Hallazgo Administrativo. Inconsistencias de los resultados esperados versus ejecutados y deficiencias en la supervisión de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015

En los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015, conforme los estudios previos que hacen parte integrante de estos acuerdos firmados, en particular las obligaciones especiales del contratista, la entidad definió resultados esperados ítems y/o conceptos en volumen. Una vez se realizaron las verificaciones del caso tomando los informes presentados por el contratista y la información reportada por la SDH a través oficios a solicitud del equipo de auditoria, se determinó que los

“volúmenes” establecidos en los contratos durante su desarrollo muestran comportamientos diversos.

En algunos casos los resultados son inferiores o distan de manera considerable frente a lo pactado, como es el caso de expedición de tornaguías de movilización, reenvío y tránsito, declaraciones fondo cuenta de cervezas y la legalización de tornaguías, no obstante lo previsto por la SDH a través de la Dirección de Impuestos Distritales- Subdirección de Producción y al Consumo de la DIB, que se infiere estuvieron basados en estudios y análisis técnicos, históricos o comportamiento y dinámica del impuesto que permitían definir la necesidad y la maneja de suplirla de forma más cohesionada dado que además la contratación del caso subjuice viene siendo prestada por el mismo contratista desde hace varios años.

Y porque entre otras cosas, parte de los estudios correspondientes al análisis del Sector: “La Secretaria Distrital de Hacienda hace constar que durante la etapa de Planeación se hizo el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organización, técnica y de análisis de riesgo, así como el conocimiento de los posibles oferentes”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

A continuación se muestra en el cuadro, los conceptos y cantidades esperados según acuerdos contractuales frente a lo ejecutado en cada contrato, conforme los registros allegados al grupo auditor por parte de la Subdirección de Determinación –DDI remitida con oficio calendarado el 20 de septiembre de 2016.

CUADRO No. 15
RESULTADOS ESPERADOS VS EJECUTADOS CONTRATOS DE OUTSOURCING 140278-0-2014 Y 150095-0-2015

Resultados esperados (que se desprende de las obligaciones especiales)

Contrato 150095-0-2015:

	Volumen	Ejecutados según Respuesta SDH
Expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y tránsito	60.000	20.110
Legalización de tornaguías	36.000	31.595
Actas de producción	650	NA
Actas de ventas	60	71
Declaraciones de productos nacionales de cerveza	160	237
Declaración de productos nacionales de cigarrillos	160	49
Declaraciones Fondo Cuenta de cervezas	220	109

Resultados esperados (que se desprende de las obligaciones especiales)

Contrato 140278-0-2014

Resultado	Volumen	Ejecutados según Respuesta SDH
Expedición de Tornaguías de movilización, reenvío y tránsito	35.000	9.052
Legalización de tornaguías	35.000	5.887
Actas de producción	400	NA
Actas de ventas	35	19
Declaraciones de productos nacionales de cerveza	85	60
Declaración de productos nacionales de cigarrillos	85	26
Declaraciones Fondo Cuenta de cervezas	110	31



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Declaraciones Fondo cuenta cigarrillos	220	2166	Declaraciones Fondo cuenta cigarrillos	110	381
Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	600	1383	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	350	777
Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	600	1544	Declaraciones ante el Departamento de productos importados de cerveza	350	304

Fuente: Estudios y Documentos Previos Procesos de Contratación Directa (CONTRATOS DE OUTSOURCING 140278-0-2014 Y 15009-0-2015)

Del anterior esquema se puede evidenciar del contrato 140278-0-2014, lo siguiente:

En expedición de tornaguías se registra un volumen ejecutado de 9.052, sin embargo se legalizaron 9.887 tornaguías, es decir hay una diferencia de 835 equivalentes al 9,22%, corresponde al mayor volumen de tornaguías legalizadas frente a las efectivamente expedidas. Por lo tanto esta diferencia no es explicable en la medida que no puede haber legalización de tornaguías sin haberlas expedido durante el desarrollo del acuerdo contractual.

Respecto del contrato 150095-0-2015, en el concepto de expedición de tornaguías se registra un volumen 20.110, sin embargo la legalización de tornaguías ascienden a 31.595, con una diferencia de 11485 que representan el 57.11%, es decir legalizaron más tornaguías de las que se expidieron durante el desarrollo del contrato, situación que genera incertidumbre por falta de claridad en la información

A lo acotado en la respuesta de información a solicitud del grupo auditor, con radicado del 20 de septiembre de 2016 de la Subdirección de Determinación de la DIB, en la que se expresa: “Es de aclarar que no importa la cantidad de documentación que se genere ya que el contrato establece que la firma...debe generar el número de documentos que sean requeridos para atender las necesidades del contrato aun cuando excedan las cantidades indicadas en los cuadros precedentes”. Este organismo de control fiscal está totalmente de acuerdo con dicha interpretación para el caso en que el volumen fue mayor al previsto dado el tema objeto del contrato.

Igualmente, a la manifestación que las falencias se presentan es cuando el volumen previsto y esperado, establecido como resultado de análisis y estudios previos, como de contrataciones anteriores con la misma firma, fue inferior a lo proyectado.

A lo anterior, una vez verificado los resultados en cada uno de los informes mensuales presentados por el contratista, se estableció que de las 35.000 tornaguías a legalizar, únicamente se legalizaron 5. 887, y así sucesivamente, de los 10 conceptos solo dos estuvieron por encima de lo previsto.

En el caso del contrato 140278-0-2015, se concluye del informe final de supervisión así como el informe aclaratorio a la liquidación de este que no se hace mención a

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

los casos en los cuales el volumen fue significativamente inferior a lo esperado y precisamente cuando se trata de expedición y legalización de tornaguías, que es el instrumento a través del cual se movilizan los productos cuya legalización efectiva origina y conduce al recaudo, observándose por lo tanto que existe, un alto volumen estimado por legalizar.

Del informe mensual de actividades denominado, documento: “*INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO...*” de infoconsumo generado con ocasión de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015 y a manera de ejemplo los informes del 03/10/14 y 2/10/15, 5/11/15, 9/12/15 y 06/05/16, 10/06/16 se indica en el punto “3. *Inexactos*” una diferencia neta por el mes gravable correspondiente en cuanto a los contribuyentes de cerveza se indica en algunos de ellos, valores negativos y se presenta anotación donde se especifica que si el valor es negativo el saldo es a favor del contribuyente y si es positivo el contribuyente debe al departamento. Del reporte citado no se detalla en que consistió la inexactitud del contribuyente respectivo.

Los anteriores saldos a favor del contratista, por sumas considerables no tienen soportes de información que expliquen y detallen tal situación. En este contexto lo que se puede establecer es que los productos reportados a través de estos informes por parte del contratista son ambivalentes e inconclusos como quiera que la información que se incluyó en cada uno es somera y puede dar lugar a cualquier clase de interpretación por cuanto no se cuenta con los soportes pertinentes, conducentes que le den claridad a cada uno de los aspectos y cuáles fueron las acciones a seguir en el siguiente periodo.

En este mismo sentido según el denominado “*INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO...*” en el que también se refleja información de reportes de omisos, tornaguías vencidas, tornaguías por legalizar y tornaguías anuladas en los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015 de 2015, se observa que si bien mes a mes se registra información que se va generando, no aparece algún soporte que evidencie cuales fueron las acciones adelantadas por el contratista y sus resultados y cuales las acciones de seguimiento por parte de la entidad a través la supervisión que permita visualizar su trazabilidad.

En el caso de información sobre expedición de tornaguías de movilización, reenvío y de tránsito, en el punto 9 movimientos procesados del informe “*INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO*” se mencionan cantidades de activos por concepto de rentas y remotos, pero son informes con cifras sin explicación o detalle alguno.



En conclusión el informe presentado por el contratista es general y no corresponde a un informe de gestión explicado y detallado, de igual forma, no se genera un informe de gestión de la supervisión al contrato.

Por lo anteriormente expuesto se determinan fallas y falta de diligencia en la supervisión por cuanto no dejan registros de las acciones como resultado del control y seguimiento, respecto de las obligaciones pactadas, en la medida que no obran evidencias de cada una de ellas, así como de los productos presentados por el contratista.

Si bien es cierto, la “(...) sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo... y la captura de la información de la participación del Distrito Capital en el impuesto de consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional (infoconsumo), también lo es, que es una actividad continua en la se captura y produce la información que debe reportarse en los términos contratados y el lapso de la vigencia de cada acuerdo contractual, es decir, hecho que implica que con la terminación de la relación contractual, debe hacerse un corte y cruce de cuentas para finiquitar el contrato entre las partes.

Los siguientes cuadros muestran un resumen de omisos inexactos, tornaguías vencidas por legalizar y tornaguías anuladas reporte de informe del contratista en cada uno de los contratos.

CUADRO 16
INFORME CONSOLIDADO OMISOS INEXACTOS, TORNAGUÍAS VENCIDAS POR LEGALIZAR
Y TORNAGUÍAS ANULADAS: CONTRATO 140278-0-2014

INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO CONSOLIDADO DE 2014				
CONCEPTO	CERVEZA	LICOR	CIGARRILLO	TOTAL
OMISOS	3.134.689	0	0	3.134.689
INEXACTOS	(59.768.154.140)	0	0	(59.768.154.140)
TORNAGUIAS VENCIDAS POR LEGALIZAR	496.245.239	0	2.424.389.809	2.920.635.048
TORNAGUIAS ANULADAS	33.432.774	0	78.611.650	112.044.424

INFORME CONSOLIDADO DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO ENERO Y FEBRERO DE 2015				
CONCEPTO	CERVEZA	LICOR	CIGARRILLOS	TOTAL
OMISOS	(4.390.744.556)	0	0	(4.390.744.556)
INEXACTOS	0	0	0	0
TORNAGUIAS VENCIDAS POR LEGALIZAR	987.248.826	0	7.246.858	994.495.684
TORNAGUIAS ANULADAS	31.971.127	0	45.962.425	77.933.552

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUADRO 17
INFORME MENSUAL OMISOS INEXACTOS, TORNAGUÍAS VENCIDAS POR LEGALIZAR Y
TORNAGUÍAS ANULADAS: CONTRATO 150095-0-2015

INFORME DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO CONSOLIDADO DE 2015				
CONCEPTO	CERVEZA	LICOR	CIGARRILLO	TOTAL
OMISOS	(32.506.393.073)	0	0	(32.506.393.073)
INEXACTOS	(101.545.182.139)	0	50.142.000	(101.495.040.139)
TORNAGUIAS VENCIDAS POR LEGALIZAR	22.034.447.720	0	40.700.707	22.075.148.427
TORNAGUIAS ANULADAS	286.808.191	0	667.338.873	954.147.064

INFORME DE ACTIVIDADES CONSOLIDADO 2016				
CONCEPTO	CERVEZA	LICOR	CIGARRILLOS	TOTAL
OMISOS	0	0	0	0
INEXACTOS	(195.881.880.236)	0	0	(195.881.880.236)
TORNAGUIAS VENCIDAS POR LEGALIZAR	5.398.032.694	0	1.433.000.583	6.831.033.277
TORNAGUIAS ANULADAS	219.754.568	0	956.467.235	1.176.221.803

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato

Finalmente y producto de la información revisada en el documento “*INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO...*”, elaborado por el contratista, comparado con el reporte suministrado por la SDH bajo el radicado 2016EE140864 del 13 de septiembre de 2016 a solicitud del organismo de control se evidencian diferencias y en otros casos se observa que los reportes de recaudo del impuesto de cerveza y cigarrillos efectuados por el contratista en el informe que se acaba de mencionar se omite registrar información, sin una explicación concreta de las acciones ejecutadas por parte del supervisor quien certifica el recibo a satisfacción para el pago mensual respectivo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUADRO 18
RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2015 SEGÚN EL CONTRATISTA
VERSUS INFORMACIÓN REPORTADA CONTRATO 140278-0-2014

CERVEZAS CONTRATO 278/14				CIGARRILLOS CONTRATO 278/14			
RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2014				RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2014			
MES	TOTAL RECAUDO SEGÚN SDH	TOTAL RECAUDO SEGÚN SYC	DIFERENCIA	MES	TOTAL RECAUDO SEGÚN SDH	TOTAL RECAUDO SEGÚN SYC	DIFERENCIA
ene-14	0,00	0,00	0,00	ene-14	0,00	0,00	0,00
feb-14	0,00	0,00	0,00	feb-14	0,00	0,00	0,00
mar-14	0,00	0,00	0,00	mar-14	0,00	0,00	0,00
abr-14	0,00	0,00	0,00	abr-14	0,00	0,00	0,00
may-14	0,00	0,00	0,00	may-14	0,00	0,00	0,00
jun-14	0,00	0,00	0,00	jun-14	0,00	0,00	0,00
jul-14	0,00	0,00	0,00	jul-14	0,00	0,00	0,00
ago-14	0,00	0,00	0,00	ago-14	0,00	0,00	0,00
sep-14	28.189.198.000,00	28.189.198.000,00	0,00	sep-14	2.182.958.000	1.910.305.000	272.653.000,00
oct-14	28.131.163.000,00	28.131.163.000,00	0,00	oct-14	1.319.037.000	1.319.037.000	0,00
nov-14	39.442.191.000,00	39.442.191.000,00	0,00	nov-14	1.335.062.000	0,00	1.335.062.000,00
dic-14	36.086.362.000,00	0,00	36.086.362.000,00	dic-14	1.717.608.000	0,00	1.717.608.000,00
ene-15	28.271.611.000,00	0,00	28.271.611.000,00	ene-15	425.316.000,00	0,00	425.316.000,00
feb-15	30.116.792.000,00	30.078.831.000,00	37.961.000,00	feb-15	1.061.018.000,00	0,00	1.061.018.000,00
TOTAL	190.237.317.000	125.841.383.000	64.395.934.000	TOTAL	8.040.999.000	3.229.342.000	4.811.657.000

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato 140278-0-14

CUADRO 19
RESUMEN DE RECAUDO VIGENCIA DEL CONTRATO 140278-0-2014

CERVEZAS			
DE SEPT A DIC/15	131.848.914.000	95.762.552.000	36.086.362.000
DE ENE A FEB/16	58.388.403.000	30.078.831.000	28.309.572.000
TOTALES	190.237.317.000	125.841.383.000	64.395.934.000

CIGARRILLOS			
DE SEPT A DIC/15	6.554.665.000	3.229.342.000	3.325.323.000
DE ENE A FEB/16	1.486.334.000	0,00	1.486.334.000
TOTALES	8.040.999.000	3.229.342.000	4.811.657.000

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato 278/14



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CUADRO 20
RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2015 SEGÚN EL CONTRATISTA
VERSUS INFORMACIÓN REPORTADA CONTRATO 150095-0-2015

CERVEZAS CONTRATO 095/15				CIGARRILLOS CONTRATO 695/15			
RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2015				RECAUDO CON REPORTE CONTABLE POR PERIODOS AÑO 2015			
MES	TOTAL RECAUDO SEGÚN SDH	TOTAL RECAUDO SEGÚN SYC	DIFERENCIA	MES	TOTAL RECAUDO SEGÚN SDH	TOTAL RECAUDO SEGÚN SYC	DIFERENCIA
ene-15	28.271.611.000,00	0,00	28.271.611.000,00	ene-15	425.316.000,00	2.689.771.000,00	(2.264.455.000,00)
feb-15	30.116.792.000,00	30.078.831.000,00	37.961.000,00	feb-15	1.061.018.000,00	0,00	1.061.018.000,00
mar-15	26.801.128.000,00	0,00	26.801.128.000,00	mar-15	811.245.000,00	365.085.000,00	446.160.000,00
abr-15	28.573.462.000,00	28.573.462.000,00	0,00	abr-15	922.795.000,00	0,00	922.795.000,00
may-15	29.518.689.000,00	29.518.689.000,00	0,00	may-15	791.508.000,00	0,00	791.508.000,00
jun-15	30.346.694.000,00	30.346.694.000,00	0,00	jun-15	762.892.000,00	0,00	762.892.000,00
jul-15	32.320.557.000,00	184.470.000,00	32.136.087.000,00	jul-15	332.846.000,00	0,00	332.846.000,00
ago-15	32.572.148.000,00	0,00	32.572.148.000,00	ago-15	938.679.000,00	0,00	938.679.000,00
sep-15	37.175.610.000,00	0,00	37.175.610.000,00	sep-15	759.333.000,00	0,00	759.333.000,00
oct-15	31.832.295.000,00	31.561.296.000,00	270.999.000,00	oct-15	713.258.000,00	0,00	713.258.000,00
nov-15	36.003.312.000,00	36.003.312.000,00	0,00	nov-15	898.932.000,00	0,00	898.932.000,00
dic-15	33.920.373.500,00	33.919.924.500,00	449.000,00	dic-15	914.280.000,00	0,00	914.280.000,00
ene-16	36.057.161.000,00	36.057.161.000,00	0,00	ene-16	339.668.000,00	0,00	339.668.000,00
feb-16	31.941.465.500,00	31.941.465.500,00	0,00	feb-16	461.169.000,00	0,00	461.169.000,00
mar-16	31.126.121.000,00	31.126.121.000,00	0,00	mar-16	797.286.000,00	797.286.000,00	0,00
abr-16	36.427.351.300,00	36.427.351.300,00	0,00	abr-16	990.139.000,00	0,00	990.139.000,00
may-16	31.222.828.000,00	31.222.828.000,00	0,00	may-16	853.616.000,00	853.616.000,00	0,00
jun-16	32.992.380.000,00	32.992.380.000,00	0,00	jun-16	372.599.000,00	0,00	372.599.000,00
TOTAL	577.219.978.300	419.953.985.300	157.265.993.000	TOTAL	13.146.579.000	4.705.758.000	8.440.821.000

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato 150095/15

CUADRO 21
RESUMEN DE RECAUDO VIGENCIA DEL CONTRATO 150095-0-2015

CERVEZAS			
DE ENERO A DICIEMBRE/15	377.452.671.500	220.186.678.500	157.265.993.000
DE ENERO A JUNIO/16	199.767.306.800	199.767.306.800	0
TOTAL	577.219.978.300	419.953.985.300	157.265.993.000

CIGARRILLOS			
DE ENERO A DICIEMBRE/15	9.332.102.000	3.054.856.000	6.277.246.000
DE ENERO A JUNIO/16	3.814.477.000	1.650.902.000	2.163.575.000
TOTAL	13.146.579.000	4.705.758.000	8.440.821.000

Fuente: Informes del contratista, carpeta de ejecución del contrato 150095/15

En consecuencia se presenta una observación administrativa con posible incidencia disciplinaria, por cuanto lo pactado no corresponde con lo ejecutado dada la globalidad de los informes mensuales del contratista, y que tampoco se vislumbra gestión efectiva de la supervisión de los contratos en los términos de lo normado en los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, Ley 87 de 1993, Ley 80 de 1993 etc.

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Señala la entidad que los volúmenes estimados en los contratos corresponde a históricos anteriores de esta contratación, pero que tal estimación no implica que sea la mínima o máxima esperada durante la ejecución contractual, ya que el contratista a lo que está obligado es a generar un número de documentos que sean requeridos para atender las necesidades del contrato independiente del volumen estimado. Lo importantes es el control del consumo en Bogotá, dado por las variaciones que se pueden presentar en cuanto a hábitos en el consumo, edad, capacidad económica no solo para Bogotá sino el resto del país, entre otras variables. En algunos casos como lo relacionado con la información de consumo de cigarrillos, la entidad informa que se dejó producir cigarrillos a nivel nacional quedando únicamente las importaciones, lo que distorsionó los cálculos esperados.

Al respecto, como lo indica la entidad, los volúmenes estimados corresponden a un histórico de esta contratación, es decir a la dinámica misma del consumo, la información capturada y sistematizada. De allí que la misma entidad como se enunció en el documento de “*ESTUDIO Y DOCUMENTOS PREVIOS PROCESOS DE CONTRATACION DIRECTA*”, estableciera como parte de los acuerdos celebrados, unos *RESULTADOS ESPERADOS* (que se desprenden de las obligaciones especiales), resultado de cálculos de los que se desprenden también el valor del contrato a pagar.

En el caso analizado, si bien se pueden presentar variaciones por la dinámica del consumo, estas se entienden contempladas desde la planeación del contrato de acuerdo a una información real, año tras año para Bogotá, de tal manera que se pueden definir constantes en volúmenes con las variaciones o márgenes del caso.

Los servicios a contratar y resultados esperados, por lo estudiado en estos contratos dependen de la definición de la necesidad a suplir, el estudio técnico-histórico registrado con las variables a utilizar que permitieron dar un alcance concreto al objeto contratado. Señalar lo contrario como lo explica la entidad sería restar importancia a los soportes técnicos que dieron lugar a la justificación y firma de los contratos.

Ahora bien, si durante la ejecución de los contratos se evidencia que lo realmente ejecutado es significativamente inferior a los resultados esperados, tal situación no se refleja y soporta mediante informes y/o análisis técnicos que conlleven a los ajustes a lo acordado por las partes.



En cuanto al impuesto de cigarrillos desde el *ESTUDIO Y DOCUMENTOS PREVIOS PROCESOS DE CONTRATACION DIRECTA* de los contratos se consigna en este documento y el objeto a contratar, la sistematización y automatización para el control integral del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera.

En conclusión, la información suministrada destaca volúmenes en expedición y legalización de tornaguías y otros significativamente inferiores a los resultados esperados y que en los soportes de ejecución no registra las explicaciones del caso de los cambios y dinámica registrada, por lo menos en los documentos puestos a disposición.

Para la entidad no existe relación de causalidad entre las tornaguías expedidas y las legalizadas ya que estos dos conceptos son diferentes. Al respecto, no es exacta la apreciación de la SDH, dado que las tornaguías son los permisos de movilización de los productos, ya sea en tránsito, envió o renvió según el caso, y cuando la mercancía llega a su destino, es que se legaliza y con esta legalización es como se determina donde se paga el Ipoconsumo, por ende si existe relación de causalidad entre la expedición y la legalización de las tornaguías.

En relación con los inexactos, el organismo de control en la observación planteó que en el documento: “*INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES INFOCONSUMO...*” de infoconsumo generado con ocasión de los contratos 140278-0-2014 y 150095-0-2015 aparecen con valores negativos, anotación saldo a favor del contribuyente, pero no obra descripción de la inexactitud ni la razón del saldo a favor del contribuyente.

Al respecto aduce la entidad que las fechas de los informes son generalmente el día 25 de cada mes para productos importados y el 30 de cada mes para el impuesto de consumo de cervezas, para la presentación de las declaraciones para cada periodo gravable es dentro de los 15 días calendario siguientes, que en la medida en que las declaraciones son presentadas por los contribuyentes el sistema realiza la conciliación de los valores declarados de las tornaguías generadas.

De lo explicado por la entidad no se sustenta de manera suficientes si se trata o no de inexactos y en especial los casos con saldos negativos como se registra en el informe mensual, se sustrae a explicar que todo depende de las fechas de registro de información por el contratista y la presentación de declaraciones, es decir, no se aclaró y soportó lo observado.

De otra parte, en cuanto a los recaudos visualizados en los informes de actividades del contratista, estos según expresa la entidad obedecen a que en el momento de su generación aún no se habían incorporado las declaraciones en el sistema Infoconsumo debido a que después de terminado cada periodo gravable en cervezas es mensual y para cigarrillos quincenal los contribuyentes disponen de un término mayor al de los 5 días que tiene el contratista para para presentar el informe mensual.

Agrega la entidad con base en los recaudos contables, las declaraciones y su conciliación de los años 2014, 2015 y 2016, las cifras identificadas por el ente de control no corresponden a la realidad. Sobre el particular, la misma entidad entra a explicar porque se presentan las situaciones descritas que fueron tomadas de los informes y la suministrada por la entidad.

La entidad señala que la Contraloría de Bogotá D.C., no tuvo en cuenta otros soportes para verificar el ejercicio de la función de supervisión. Al respecto, este organismo de control precisa que lo observado se encamino a evidenciar deficiencias en los soportes de información que expliquen y detallen cifras y conceptos, dando lugar a interpretaciones por falta de claridad, así como carencia de evidencias sobre las acciones a seguir en el siguiente periodo, de lo reportado en cada informe, en gracia de discusión los inexactos que aparecen en el informe, a los que la entidad hizo una explicación en su respuesta, que se esperaría contara con tales explicaciones.

Una vez analizada la respuesta emitida por la entidad, se aceptan parcialmente los argumentos expuestos como quiera que es dable la revisión directamente en el aplicativo donde se captura y sistematiza el Infoconsumo, por ende se retira la incidencia disciplinaria, configurándose como hallazgo administrativo.



ANEXO 1

4.1 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	9	N.A	3.2.2.1.1., 3.2.2.1.2., 3.2.2.2.1 3.2.2.3.1., 3.2.2.6., 3.3.4., 3.3.5., 3.3.6., 3.3.7.
2. DISCIPLINARIOS	2	NA	3.3.4., 3.3.6.
3. PENALES	0	N.A	0
4. FISCALES	0	0	0

N.A: No aplica.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A – 10

Código Postal 111321

PBX 3358888