



#### OFICINA DE CONTROL INTERNO

## INFORME GERENCIAL AUDITORÍA A LA EFECTIVIDAD DE GARANTÍAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADUANERAS AGA 2020-008

PERIODO AUDITADO

1 DE ENERO DE 2019 A 30 DE JUNIO DE 2020

ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

LUZMILA CASTAÑEDA BERNAL JEFE COORDINACIÓN DE AUDITORÍA INTEGRAL

EQUIPO AUDITOR
LUZ MYRIAM CASALLAS CONTRERAS
SANDRA ROCÍO NIÑO SANABRIA
LUZ ÁNGELA MÉNDEZ RODRÍGUEZ- LÍDER

OMAR IVÁN COLMENARES MURCIA EVALUADOR DESPACHO

**BOGOTÁ, NOVIEMBRE DE 2020** 

1





# AUDITORÍA A LA EFECTIVIDAD DE GARANTÍAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADUANERAS AGA 2020-008.

#### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La Oficina de Control Interno- OCI en cumplimiento de la función de evaluación y seguimiento a la gestión institucional, dentro del marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG y en desarrollo del Plan Anual de Auditoría para la vigencia 2020, aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, adelantó auditoría a la efectividad de garantías por incumplimiento de obligaciones aduaneras.

La auditoría se efectuó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en las políticas y procedimientos de auditoría adoptados por la entidad, dentro del Sistema de Control Interno.

La auditoría se enmarcó en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, en lo relacionado con los pilares estratégicos de Legitimidad y Sostenibilidad Fiscal, Cercanía al Ciudadano y Transformación Tecnológica.

#### 2. OBJETIVOS

#### 2.1. Objetivo General

Desarrollar auditoría basada en riesgos a la declaratoria de incumplimiento de operaciones aduaneras y al control para hacer efectivas las garantías.

## 2.2 Objetivos Específicos

- Evaluar el cumplimiento normativo y procedimental relacionado con la declaratoria de incumplimiento de las operaciones aduaneras y efectividad de las garantías constituidas para su respaldo.
- Verificar las actividades realizadas para la actualización de las cuantías y plazos de las garantías que respaldan las operaciones aduaneras.
- > Evaluar los componentes del Sistema de Control Interno de los procesos auditados, frente a la efectividad de las garantías.
- Brindar acompañamiento, asesoramiento y recomendaciones para superar los hechos que afectan el normal funcionamiento de los procedimientos objeto de auditoría.





## 3. DEPENDENCIAS EN LAS CUALES SE DESARROLLÓ LA AUDITORÍA

Nivel Central: Subdirección de Gestión de Registro Aduanero.

Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá- DSAB: División de Gestión de Operación Aduanera- GIT. Control de Garantías; División de Gestión de Fiscalización; División de Gestión de Liquidación

Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena- DSAC: División de Gestión de Operación Aduanera; División de Gestión de Fiscalización; División de Gestión de Liquidación.

### 4. RELACIÓN DE OBSERVACIONES

En desarrollo de la auditoría, se establecieron dos (2) observaciones referentes a:

- ➤ La efectividad y celeridad del seguimiento a operaciones aduaneras amparadas con garantía.
- Al envío de los documentos que conforman el titulo complejo, a las áreas de cobranzas.

#### 5. CONCLUSIONES

- Los actos administrativos que recomiendan (REA) o determinan el incumplimiento de operaciones temporales de corto y largo plazo, entregas urgentes, reembarques e importaciones en cumplimiento de garantías, emitidos por las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación de las seccionales auditadas, se expidieron dentro del tiempo establecido y se notificaron oportunamente, a los usuarios aduaneros y a los garantes.
- ➤ En las Divisiones de Gestión de Operación Aduanera, se evidenciaron demoras en el requerimiento de información al usuario aduanero y el envío de la documentación para la investigación por presunto incumplimiento a las Divisiones de Gestión de Fiscalización, lo que genera que se disminuya el tiempo para la sustanciación y determinación de la infracción y se expone al riesgo de la prescripción de la garantía.
- Los procesos responsables no han definido con claridad la dependencia que se encargue del control de los pagos realizados por las aseguradoras con cargo a las garantías globales, de tal forma que se pueda establecer oportunamente el agotamiento de la póliza y evitar desgastes administrativos en las dependencias de cobranzas y posible prescripción de la obligación.



- ➤ La determinación del incumplimiento de las obligaciones amparadas con garantía y el cobro hasta obtener el pago, en general tardan más de dos años, imposibilitando restablecer el monto de la garantía global dentro de su vigencia, haciendo prácticamente inaplicable lo establecido en el artículo 31 del Decreto 1165 de 2019.
- Se presenta desgaste administrativo en las dependencias de cobranzas al recibir los documentos que conforman el título complejo para el cobro de obligaciones aduaneras respaldadas con garantías, ya que éste proviene de distintas áreas y en tiempos, en ocasiones, significativamente diferentes. Adicionalmente no hay unificación de criterio respecto de la seccional que debe adelantar este cobro.
- Se observa disparidad en la aplicación del criterio para requerir al usuario aduanero, con el fin de que demuestre el cumplimiento de la obligación, debido a que la DSA Bogotá da aplicación al artículo 592 del Decreto 1165, en tanto que, la DSA Cartagena lo hace mediante oficio, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento PR-OA-437, concediendo prórroga de 15 días para su respuesta, la cual no está contemplada en la normatividad aduanera vigente.
- En la muestra auditada se observó que se ejercieron los controles para garantizar la actualización de la vigencia de las pólizas específicas y de las constituidas por los UAP y ALTEX, de acuerdo con la suspensión de términos establecida en las resoluciones expedidas con ocasión de las medidas de emergencia sanitaria generadas por el COVID- 19.

#### 6. RECOMENDACIONES

- Implementar controles por parte de las Divisiones de Gestión de Operación Aduanera, que permitan adelantar con celeridad las actuaciones requeridas para declarar el incumplimiento de las obligaciones y hacer efectivas las garantías, de tal manera que se minimice el riesgo de prescripción de las pólizas que amparan las operaciones.
- Realizar los desarrollos informáticos en el aplicativo Íntegra que faciliten el control de las diferentes actuaciones adelantadas por las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación, desde que es recibido el insumo para investigación hasta que se obtiene su pago, que establezca mecanismos de

4





alerta, garantice la homogeneidad y completitud de la información registrada y permita consultar en tiempo real los pagos efectuados por los infractores.

- Fortalecer el SI de Garantías con desarrollos que permitan controlar los pagos con cargo a las pólizas en tiempo real, de tal forma que se evidencie el agotamiento de las pólizas y que las áreas de Cobranzas y la Subdirección de Registro Aduanero, conozcan de la efectividad de la garantía tan pronto se presenta el hecho, para solicitar oportunamente la restitución de la cuantía al operador de comercio exterior o en su defecto dar traslado oportuno a la seccional competente para el cobro al usuario aduanero.
- Establecer los controles necesarios para verificar el cumplimiento de lo contemplado en el artículo 689 del Decreto 1165 del 2 de julio del 2019 y en el Procedimiento PR-FL-0229 V2 actualizado en septiembre de 2020 e impartir directrices claras relacionadas con las competencias para el cobro de obligaciones amparadas con garantías.
- Actualizar los procedimientos PR-FL-0263 y PR-FL-0226 de tal forma que contemplen el envío a las áreas de Cobranzas, de los documentos que conforman el título complejo, de manera simultánea.
- Revisar la normatividad que permita armonizar los términos de la vigencia de las pólizas globales frente a los tiempos requeridos para la determinación y cobro de la obligación, permitiendo actualizar el monto de la garantía una vez se hace efectiva.
- Actualizar el Procedimiento PR-OA-437 acorde con lo establecido en los artículos 592 y 692 del Decreto 1165 de 2019, de tal forma que haya unidad de criterio para requerir a los usuarios aduaneros y conceder prórroga para su respuesta, cuando corresponda.

**ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA** 

Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Equipo Auditor: Luz Myriam Casallas Contreras, Sandra Rocio Niño Sanabria, Luz Ángela Méndez Rodríguez- Líder

Revisó: Omar Ivan Colmenares Murcia – Evaluador del Despacho OCI

Luzmila Castañeda Bernal- Jefe Coordinación de Auditoría Integral





#### OFICINA DE CONTROL INTERNO

## INFORME DE AUDITORÍA A LA EFECTIVIDAD DE GARANTÍAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADUANERAS AGA 2020-008

PERIODO AUDITADO

1 DE ENERO DE 2019 A 30 DE JUNIO DE 2020

ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

LUZMILA CASTAÑEDA BERNAL JEFE COORDINACIÓN DE AUDITORÍA INTEGRAL

EQUIPO AUDITOR
LUZ MYRIAM CASALLAS CONTRERAS
SANDRA ROCÍO NIÑO SANABRIA
LUZ ÁNGELA MÉNDEZ RODRÍGUEZ- LÍDER

OMAR IVÁN COLMENARES MURCIA EVALUADOR DESPACHO

1

**BOGOTÁ, NOVIEMBRE DE 2020** 





# AUDITORÍA A LA EFECTIVIDAD DE GARANTÍAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADUANERAS AGA 2020-008

### **CONTENIDO**

1. DESCRIPCION GENERAL	3
2. OBJETIVOS	3
2.1. Objetivo General	3
2.2 Objetivos Específicos	3
3. ALCANCE	4
3.1 Procesos, subprocesos y procedimientos auditados	4
3.2 Dependencias en las cuales se desarrolló la auditoría	4
3.3 Período auditado	5
3.4 Selección de muestras	5
4. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA	6
4.1 Actividades Realizadas	6
4.2 Relación de Observaciones	7
5. EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONTROL	
INTERNO.	9
5.1 Ambiente de control	9
5.2 Evaluación del riesgo y actividades de control	10
5.3 Información y comunicación	12
5.4 Actividades de Monitoreo	13
6. CONCLUSIONES	13
7. RECOMENDACIONES	15





# AUDITORÍA A LA EFECTIVIDAD DE GARANTÍAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ADUANERAS AGA 2020-008.

#### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La Oficina de Control Interno- OCI en cumplimiento de la función de evaluación y seguimiento a la gestión institucional, dentro del marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG y en desarrollo del Plan Anual de Auditoría para la vigencia 2020, aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, adelantó auditoría a la efectividad de garantías por incumplimiento de obligaciones aduaneras.

La auditoría se efectuó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en las políticas y procedimientos de auditoría adoptados por la entidad, dentro del Sistema de Control Interno.

La auditoría se enmarcó en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, en lo relacionado con los pilares estratégicos de Legitimidad y Sostenibilidad Fiscal, Cercanía al Ciudadano y Transformación Tecnológica que contribuyen a los siguientes objetivos estratégicos:

- Cumplir las metas anuales de recaudo tributario y aduanero.
- Posicionar a la DIAN como una entidad cercana, ágil y eficiente frente a sus grupos de interés.
- Controlar el ingreso ilegal de mercancías y el fraude aduanero con el fin de contribuir con la competitividad del sector empresarial.

#### 2. OBJETIVOS

#### 2.1. Objetivo General

Desarrollar auditoría basada en riesgos a la declaratoria de incumplimiento de operaciones aduaneras y al control para hacer efectivas las garantías.

## 2.2 Objetivos Específicos

- ➤ Evaluar el cumplimiento normativo y procedimental relacionado con la declaratoria de incumplimiento de las operaciones aduaneras y efectividad de las garantías constituidas para su respaldo.
- Verificar las actividades realizadas para la actualización de las cuantías y plazos de las garantías que respaldan las operaciones aduaneras.
- ➤ Evaluar los componentes del Sistema de Control Interno de los procesos auditados, frente a la efectividad de las garantías.





Brindar acompañamiento, asesoramiento y recomendaciones para superar los hechos que afectan el normal funcionamiento de los procedimientos objeto de auditoría.

#### 3. ALCANCE

## 3.1 Procesos, subprocesos y procedimientos auditados<sup>1</sup>

Los procesos, subprocesos y procedimientos evaluados en la auditoría fueron los siguientes:

Proceso: Operación Aduanera Subproceso: Control de Obligaciones

Procedimiento: Aceptación, control y cancelación de garantías.

Proceso: Fiscalización y Liquidación

Subproceso: Control Aduanero

Procedimientos: Determinación de sanciones aduaneras.

Determinación de liquidaciones oficiales aduaneras. Declaración de incumplimiento y efectividad de garantías.

Proceso: Gestión Masiva

Subproceso: Registrar, Habilitar o Autorizar Usuarios TACI

Procedimiento: Gestión de Garantías Globales de los Usuarios Aduaneros.

Proceso: Inteligencia Corporativa

Procedimiento: Monitoreo y Mejoramiento de la Gestión de Riesgos.

Proceso: Control Interno

Procedimiento: Autoevaluación del Control y Gestión

### 3.2 Dependencias en las cuales se desarrolló la auditoría

Nivel Central: Subdirección de Gestión de Registro Aduanero.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En el mapa de procesos vigente al finalizar la auditoría, los procesos y procedimientos auditados corresponden a:

Proceso Cumplimiento de Obligaciones Aduaneras y Cambiarias/Subprocesos: Operación Aduanera y Fiscalización y Liquidación/Procedimientos: Aceptación, Control y Cancelación de Garantías; Gestión de Garantías Globales de los Usuarios Aduaneros; Determinación de Sanciones Aduaneras; Declaración de Incumplimiento, Imposición de Sanción y Efectividad de Garantías, cuyo Pago no está Condicionado a Otro Procedimiento Administrativo.

Proceso Planeación, Estrategia y Control/Subprocesos: Administración del Sistema de Gestión y Control Interno/Procedimientos: Implementación, Monitoreo y Mejoramiento de la Gestión de Riesgos; Autoevaluación del Control y Gestión.





Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá- DSAB: División de Gestión de Operación Aduanera- GIT. Control de Garantías; División de Gestión de Fiscalización; División de Gestión de Liquidación

Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena- DSAC: División de Gestión de Operación Aduanera; División de Gestión de Fiscalización; División de Gestión de Liquidación

#### 3.3 Período auditado

Comprendió desde el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de junio de 2020.

#### 3.4 Selección de muestras

Para la ejecución de la auditoría se evaluó la información suministrada por los auditados de la siguiente manera:

- ➤ Insumos reportados por posible infracción aduanera por operaciones temporales de corto y largo plazo, reembarques, envíos urgentes e importaciones en cumplimiento de garantía: 100%.
- Relación de pólizas globales que se hicieron efectivas: 100%

Mediante muestreo no estadístico se seleccionaron los siguientes:

- Resoluciones que declaran incumplimiento y ordenan hacer efectiva la garantía: (80 actos).
- Actos administrativos que resuelven recursos de reconsideración, interpuestos por prescripción o agotamiento de la póliza, que fueron modificados: (28 actos).
- Pólizas globales de UAP y ALTEX y específicas que amparan operaciones de corto y largo plazo ampliadas por la suspensión de términos por la emergencia sanitaria: (162 pólizas).

Se tomaron muestras aleatorias con el uso de la herramienta de análisis de datos IDEA para verificar: la actualización de la vigencia de las pólizas específicas y los pagos realizados por las aseguradoras de acuerdo a la información extraída por el proceso mediante la herramienta Cognos.





### 4. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

#### 4.1 Actividades Realizadas

Para el desarrollo de la presente auditoría se realizaron las siguientes actividades, teniendo en cuenta los riesgos de los Procesos de Operación Aduanera y Fiscalización y Liquidación:

Para el Proceso de Operación Aduanera, se verificó la oportunidad en el requerimiento de información a los usuarios aduaneros, por presunto incumplimiento de operaciones aduaneras amparadas con garantía y el envío de los insumos a las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación, en las que se evidenciaron demoras para el requerimiento a los usuarios y para el envío de insumos a la División de Gestión de Fiscalización.

Se verificaron las actuaciones adelantadas en las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación para decretar el incumplimiento y hacer efectiva la garantía y los controles con los que cuenta el proceso, evidenciando que los actos administrativos producto de estas actuaciones se expiden y notifican oportunamente.

Se verificaron 42 resoluciones por las cuales se declara el incumplimiento y se ordena hacer efectiva la Garantía, proferidas por la División de Gestión de Liquidación de la DSA de Bogotá y se encontró que, esta división no cumple con las actividades 8 y 11 del Procedimiento PR-FL-0229 "Declaración de Incumplimiento y Efectividad de Garantías" versión 1 ni con el artículo 689 del Decreto 1165 de 2019. (Observación 2).

Se realizó cruce de información entre los libros radicadores de notificaciones de la División de Gestión de Liquidación con el inventario Siscobra Aduanero y con los pagos extraídos mediante la herramienta Cognos, estableciendo que, de acuerdo a la muestra auditada, las actuaciones llevadas a cabo por las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación permiten hacer efectivo el cobro a la aseguradora.

Se realizó el análisis de las causas por las cuales se determinó, en los recursos de reconsideración, la modificación de las resoluciones que deciden de fondo, en el sentido de desvincular la compañía de seguros del proceso de cobro, encontrando que de 209 recursos presentados, 156 fueron confirmados, 2 revocados y 51 modificados, de éstos, se verificaron 28 recursos que modificaban la resolución, encontrando que en 14 de ellos se acoge el argumento de prescripción de la póliza presentado por la aseguradora.





De acuerdo a la muestra seleccionada, se verificó la ampliación de la vigencia de las pólizas específicas y de las globales que amparan a los usuarios UAP y ALTEX, con ocasión de la suspensión de términos establecidos en las resoluciones expedidas por las medidas de emergencia por Covid 19, encontrando que la actualización de las mismas se efectuó de acuerdo con la norma y los lineamientos dados por la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior.

Para las obligaciones en que se hizo efectiva la garantía, reportadas por las Divisiones de Gestión de Cobranzas a la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, se revisó si se restituyó el monto de la póliza, evidenciando que en el 97% de los casos, el pago se produjo después de vencida la póliza lo que impidió la restitución del monto de la misma.

#### 4.2 Relación de Observaciones

Producto de las labores desarrolladas por el equipo auditor, se establecieron situaciones que fueron socializadas y comunicadas el 06 de noviembre de 2020, en el Formato FT-CI-1997- Relación de situaciones encontradas, a las Direcciones de Gestión de Aduanas y Fiscalización, a las Subdirecciones de Gestión de Comercio Exterior y Fiscalización Aduanera y a las Direcciones Seccionales de Aduanas de Bogotá y Cartagena, teniendo la oportunidad de presentar argumentaciones y/o evidencias frente a las mismas.

Las respuestas recibidas el 13/11/2020, fueron analizadas y evaluadas, se realizaron los ajustes pertinentes y se establecieron dos (2) observaciones, así:

## 1. OBSERVACIÓN FRENTE A LA EFECTIVIDAD Y CELERIDAD DEL SEGUIMIENTO A OPERACIONES ADUANERAS AMPARADAS CON GARANTÍA.

De una muestra de 83 oficios o ROI expedidos entre diciembre de 2018 y febrero de 2020, por el GIT de Garantías de la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, para solicitar a los usuarios aduaneros la justificación de la finalización del régimen y/o pago de las cuotas en operaciones de corto y largo plazo, se observó que 40 de ellos, que corresponden al 48% de la muestra, fueron expedidos entre 62 y 636 días después de ocurrida la presunta infracción, lo cual disminuye el tiempo con que cuenta la entidad para determinar el incumplimiento y hacer efectiva la garantía. Situación similar se presentó en la DSA de Cartagena, en el 6% de los casos revisados.

Por lo evidenciado, se recomienda dar aplicación a los principios de eficacia, eficiencia y celeridad contenidos en los artículos 209 de la Constitución Política de Colombia y 3 de la Ley 489 de 1998, en el desarrollo de las actividades 12, 14 y





20 establecidas en el Procedimiento PR-OA-0437 "Aceptación, control y cancelación de garantías".

Esta situación demanda desarrollos tecnológicos en el SI de Garantías Aduaneras, que apoyen y faciliten el control de las mismas, ya que éste se lleva manualmente, de igual forma fortalecer el seguimiento y control para garantizar que los requerimientos de información al usuario aduanero, por presunto incumplimiento de sus obligaciones, se realicen dentro del término establecido en la normatividad aduanera vigente.

Lo anterior permitirá que la entidad pueda ejercer un adecuado control sobre el cabal cumplimiento de las operaciones aduaneras temporales y disminuirá la exposición al riesgo de prescripción de la garantía con posible afectación al recaudo.

# 2. OBSERVACIÓN FRENTE AL ENVÍO DE LOS DOCUMENTOS QUE CONFORMAN EL TITULO COMPLEJO, A LAS ÁREAS DE COBRANZAS.

De 42 resoluciones por las cuales se declara el incumplimiento y se ordena hacer efectiva la Garantía, proferidas por la División de Gestión de Liquidación de la DSA de Bogotá, entre el año 2019 y primer semestre de 2020, revisadas en el ejercicio auditor, se observó que:

- La División de Gestión de Liquidación, una vez proferida la resolución que declara el incumplimiento de la obligación y ordena hacer efectiva la garantía, no lleva el control de pagos para determinar si procede o no su envío al proceso de cobro.
- La División de Gestión de Liquidación no está remitiendo al proceso de cobro las resoluciones que declaran el incumplimiento y ordenan hacer efectiva la garantía, junto con la constancia de notificación y ejecutoria y copia de la garantía respectiva, como lo establece el artículo 689 del Decreto 1165 de 2019 y las actividades 8 y 11 del Procedimiento PR-FL-0229 "Declaración de Incumplimiento y Efectividad de Garantías" versión 1.
- El GIT de Correspondencia y Notificaciones de la División de Gestión Administrativa y Financiera, asume parcialmente esta labor, enviando a la División de Cobranzas correspondiente, la resolución que declara el incumplimiento de la obligación y que ordena hacer efectiva la garantía, una vez queda ejecutoriada, sin tener en cuenta si el responsable de la obligación o el garante acreditó el pago respectivo.
- ➤ El Procedimiento PR-FL-0229 "Declaración de Incumplimiento y Efectividad de Garantías" versión 1 establece que: "... Copia de la resolución se remitirá al Grupo Interno de Trabajo de Control de Garantías, para que esta última con fundamento en dicho acto envíe el original de la garantía específica al área de cobranzas...", lo que genera desgaste administrativo a las dependencias de cobranzas al recibir los





documentos que conforman el título complejo de distintas áreas y en tiempos, en ocasiones, significativamente diferentes.

Por lo anterior, se recomienda establecer los controles necesarios para verificar el cumplimiento de lo contemplado en el artículo 689 del Decreto 1165 del 2 de julio del 2019 y en el Procedimiento PR-FL-0229 versión 2, hoy "Declaración de incumplimiento, imposición de sanción y efectividad de garantías, cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo".

# 5. EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

De acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG, se analizan los resultados de la presente auditoría en relación con la séptima dimensión de "Control Interno" frente a los componentes del MECI, así:

#### 5.1 Ambiente de control

Durante el desarrollo de la auditoría, se observó que los siguientes procedimientos fueron actualizados:

- Procedimiento PR-OA-0437 "Aceptación, Control y Cancelación de Garantías", actualizado a partir del 27 de enero de 2020, el cual fusiona y deroga los procedimientos PR-OA-0199 "Aceptación de Garantías", PR-OA-0200 "Control y cancelación de garantías" y PR-OA-0201 "Control de pagos de la modalidad de largo plazo".
- Procedimientos PR-FL-0263 "Determinación de Sanciones Aduaneras", actualizado a partir del 28 de enero de 2020 y PR-FL-0229 "Declaración de Incumplimiento y Efectividad de Garantías", actualizado a partir del 11 de septiembre de 2020, en el cual se modificó el nombre del procedimiento así: "Declaración de incumplimiento, imposición de sanción y efectividad de garantías, cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo", en ambos se ajustó su contenido a la normatividad vigente.
- ➤ El Procedimiento PR-GM-0007 "Gestión de garantías globales de los usuarios aduaneros", vigente desde el 13 de diciembre de 2019 en su versión 4, ajustó el contenido del procedimiento de acuerdo al Decreto 1165 y Resolución 046 ambas del 2019.

De otra parte, la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá informó que, en la División de Fiscalización, en la vigencia 2019 y primer semestre de 2020 se presentaron cuatro (4) impedimentos en la asignación de expedientes, los cuales quedaron plasmados en las Actas de asignación y/o reasignación de expedientes;



dando cumplimiento a la manifestación del conflicto de interés y al control establecido en el riesgo "Actuaciones realizadas en beneficio propio o de terceros" de la matriz de riesgos del Proceso de Fiscalización y Liquidación. La Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena informó que no se presentaron impedimentos en el reparto de expedientes con garantía.

En consulta efectuada a la Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno, sobre las investigaciones falladas en la vigencia 2019 y primer semestre del año 2020, relacionadas con procesos por prescripción de garantías que amparan operaciones de comercio exterior, se observó que las direcciones seccionales auditadas, como resultado de los controles, dieron traslado de estas situaciones, evidenciando cumplimiento de la Política de Integridad institucional.

### 5.2 Evaluación del riesgo y actividades de control

De acuerdo con lo evidenciado en la auditoría, a continuación, se presentan los riesgos potenciales a los que está expuesto el proceso y los controles considerados insuficientes que llevaron a las observaciones planteadas:

Tabla No. 1 Correlación de riesgos, observaciones y controles.

Ítem	Matriz	Riesgos	Observaciones	Actividades relacionadas con controles del procedimiento	Observaciones frente a los controles
1	Matriz de riesgos del subproceso de Control a Operaciones	R4. Deficiencias en la aceptación, control y cancelación de las operaciones de comercio exterior, amparadas en garantías específicas y exentas.	Observación frente a la efectividad y celeridad del seguimiento a operaciones aduaneras amparadas con garantía.	Control matriz del riesgo:  C21: Solicitar la implementación del servicio informático electrónico que permita optimizar la aceptación, control y cancelación de garantías.  Controles Procedimiento:  PR-OA-0437 "Aceptación, Control y Cancelación de Garantías"  Actividad 12. Realizar análisis de control.  Actividad 14. Realizar control de pago de cuotas  Actividad 18. Verificar finalizaciones.  Actividad 20. "Proyectar requerimiento de información, por medio de oficio dentro del término establecido en la normatividad aduanera vigente aplicable ()"	Los controles establecidos en la matriz del riesgo apuntan a la implementación de un servicio informático cuyo cumplimiento no depende del proceso y en el procedimiento no se establecen controles para garantizar que se realice oportunamente la verificación al cumplimiento de las obligaciones aduaneras.  Se recomienda diseñar controles que garanticen el cumplimento de las actividades de verificación.
2	Matriz de riesgos del subproceso de Fiscalización y liquidación	R2. Atención de los trámites y de las solicitudes técnicas ejecutadas con deficiencias	2. Observación frente al envío de los documentos que conforman el titulo complejo, a las áreas de cobranzas.	Control matriz del riesgo:  C13: Gestionar la solicitud de conceptos relacionados con la aplicación de una determinada norma, conforme a los lineamientos establecidos.  C11: Realizar retroalimentación	Los controles establecidos en la matriz del riesgo no apuntan a mitigar el riesgo en las deficiencias en la atención de trámites, en tanto que el Procedimiento PR-FL-



	periódica de la norma, doctrina y jurisprudencia y de la política de prevención de daño antijurídico con el fin de unificar criterios para su aplicación en las investigaciones.	0229 V2 vigente desde el 11-09-2020 contempla controles para el flujo de la información.
	Controles Procedimiento:  PR-FL-0229 "Declaración de incumplimiento y efectividad de garantías" hoy "Declaración de incumplimiento, imposición de sanción y efectividad de garantías cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo".  El procedimiento V1, vigente durante	Se recomienda efectuar seguimiento al cumplimiento del Procedimiento PR-FL-0229 V2, el cual contempla actividades para el envío de la información a Cobranzas.
Fuente: Matriz de riesgos de Operación Aduanera, Fiscaliz	el desarrollo de la auditoría, no tiene actividades de control asociadas a verificar el envío a Cobranzas.	

Fuente: Matriz de riesgos de Operación Aduanera, Fiscalización y Liquidación, Procedimientos PR-OA-0437, PR-FL-0263 y PR-FL-0229

De acuerdo con lo anterior, se observa alta exposición al riesgo, "Deficiencias en la aceptación, control y cancelación de las operaciones de comercio exterior, amparadas en garantías específicas y exentas" del Proceso de Operación Aduanera, por insuficiencia en la aplicación de controles que garanticen la verificación oportuna al cumplimiento de las obligaciones aduaneras amparadas con garantía, lo que puede impedir el logro de los objetivos estratégicos institucionales.

Con relación al riesgo "Atención de los trámites y de las solicitudes técnicas ejecutadas con deficiencias", se observa que los controles existentes son insuficientes, por lo cual se recomienda diseñar controles efectivos que conlleven a mitigar la exposición al mismo.

En relación con la aplicación del Procedimiento PR-IC-293 "Monitoreo y Mejoramiento de la Gestión de Riesgos" (Hoy PR-IC-0243 "Implementación, Monitoreo y Mejoramiento de la Gestión de Riesgos"), las Subdirecciones de Gestión de Operación Aduanera, Fiscalización Aduanera y Registro Aduanero, remitieron en la vigencia 2019 y primer semestre de 2020, los reportes cuatrimestrales "Informe de Monitoreo de Riesgos "FT-IC-2096" a la Coordinación de Administración y Perfilamiento del Riesgo y a la Oficina de Control Interno, en los cuales se manifestó la no materialización de los riesgos.

En el Procedimiento PR-OA-0437 "Aceptación, control y cancelación de garantías", se observa que los controles son insuficientes para garantizar que las actividades de verificación se realicen oportunamente, de acuerdo con lo evidenciado en la observación N° 1 de este informe.



En el Procedimiento PR-FL-263 "Determinación de sanciones aduaneras" V2, no se evidencian actividades tendientes a controlar los tiempos de ejecución del proceso, en los casos amparados con garantía, con el fin de que no prescriba la oportunidad de hacerla efectiva, tampoco contempla el envío al área de Cobranzas una vez ejecutoriado el acto administrativo y vencido el término para que el usuario o el garante efectúen el pago.

En el Procedimiento PR-FL-0229 "Declaración de Incumplimiento, imposición de sanción y efectividad de garantías, cuyo pago no está condicionado a otro procedimiento administrativo" V2, se destaca la incorporación de la expedición de auto de trámite, para el envío del título complejo a la dependencia competente para el cobro, junto con la constancia de ejecutoria, garantizando el envío de la documentación completa y facilitando el control de los actos enviados.

El Procedimiento PR-GM-0007 "Gestión de garantías globales de los usuarios aduaneros", no contempla actividades relacionadas con la recepción de información referente a la efectividad de las pólizas, ni controles que permitan hacer seguimiento a la restitución del monto de la garantía que ampara las obligaciones, dentro del plazo establecido en la ley.

Los controles analizados frente a los riesgos contemplados en la auditoría, en su mayoría cumplen con los atributos del control, sin embargo, se evidencia que éstos son insuficientes para mitigar los riesgos a los que están expuestos los procesos auditados.

## 5.3 Información y comunicación

Las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación de las direcciones seccionales auditadas, cuentan con diversas herramientas ofimáticas y aplicativos no corporativos, para el control de los insumos que llegan para investigación, sin embargo, no permiten realizar la trazabilidad de los mismos, por cuanto no se observa homogeneidad en la captura, procesamiento y generación de datos, lo que conlleva a desgaste administrativo, duplicidad de información e incertidumbre sobre la confiabilidad de la misma, debido a que el proceso es manual.

Tampoco se cuenta con mecanismos de consulta y control de los pagos efectuados con cargo a la operación investigada, desde que nace la obligación hasta su cobro, ocasionando que se tenga que requerir esta información a los operadores de comercio exterior.

En enero de 2020 entró en funcionamiento el SI de Garantías, el cual permite presentar la solicitud de aprobación o aceptación de garantías globales y específicas de los importadores, exportadores y usuarios aduaneros de



conformidad con el Decreto 1165 y Resolución 046, ambos de 2019, sin embargo, no genera reportes ni tiene funcionalidades relacionadas con el control al cumplimiento de las operaciones aduaneras y al pago de las cuotas por operaciones temporales a largo plazo.

La Subdirección de Gestión de Comercio Exterior dio a conocer oportunamente, a través de comunicados de prensa, la información relacionada con los usuarios aduaneros que contaban con operaciones amparadas con garantía específica, para que ampliaran la vigencia final de éstas, a raíz de la suspensión de términos frente a las obligaciones aduaneras contempladas en el artículo 8 de la Resolución 30 del 29 de marzo de 2020, modificado por el artículo 1 de la Resolución 041 del 05 de mayo de 2020, de igual forma lo hizo la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, para la ampliación de la vigencia final de las pólizas globales para los usuarios UAP y ALTEX.

La información relacionada con datos personales capturada en desarrollo de los procedimientos auditados, es procesada en base de datos locales, de los cuales los aplicativos no corporativos CONDEX y ELMAR utilizados por la DSAB, se encuentran inscritos ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en cumplimiento de las normas que regulan la materia, a diferencia de las bases de datos del SI de Garantías y el aplicativo no corporativo CONGA que no han cumplido con este registro, para lo cual se recomienda efectuar la validación, por parte de los procesos responsables, de la obligación de registro de las mismas, para el cumplimiento de la protección de datos personales.

#### 5.4 Actividades de Monitoreo

Teniendo en cuenta que estas actividades tienen como fin realizar seguimiento a la gestión de riesgos y controles a través de la autoevaluación, se evidenció que la Subdirección de Gestión de Fiscalización realizó 9 visitas entre el 2019 y 2020, una de las cuales se llevó a cabo en la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena, orientada entre otros, a verificar los tiempos para proferir los diferentes actos administrativos, producto de la cual se suscribió plan de mejoramiento.

Las Subdirecciones de Gestión de Comercio Exterior y de Registro Aduanero, no realizaron autoevaluaciones relacionadas con el tema auditado, durante el año 2019 y primer semestre de 2020.

#### 6. CONCLUSIONES

Los actos administrativos que recomiendan (REA) o determinan el incumplimiento de operaciones temporales de corto y largo plazo, entregas urgentes, reembarques e importaciones en cumplimiento de garantías,

13



emitidos por las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación de las seccionales auditadas, se expidieron dentro del tiempo establecido y se notificaron oportunamente, a los usuarios aduaneros y a los garantes.

- ➤ En las Divisiones de Gestión de Operación Aduanera, se evidenciaron demoras en el requerimiento de información al usuario aduanero y el envío de la documentación para la investigación por presunto incumplimiento a las Divisiones de Gestión de Fiscalización, lo que genera que se disminuya el tiempo para la sustanciación y determinación de la infracción y se expone al riesgo de la prescripción de la garantía.
- Los procesos responsables no han definido con claridad la dependencia que se encargue del control de los pagos realizados por las aseguradoras con cargo a las garantías globales, de tal forma que se pueda establecer oportunamente el agotamiento de la póliza y evitar desgastes administrativos en las dependencias de cobranzas y posible prescripción de la obligación.
- La determinación del incumplimiento de las obligaciones amparadas con garantía y el cobro hasta obtener el pago, en general tardan más de dos años, imposibilitando restablecer el monto de la garantía global dentro de su vigencia, haciendo prácticamente inaplicable lo establecido en el artículo 31 del Decreto 1165 de 2019.
- Se presenta desgaste administrativo en las dependencias de cobranzas al recibir los documentos que conforman el título complejo para el cobro de obligaciones aduaneras respaldadas con garantías, ya que éste proviene de distintas áreas y en tiempos, en ocasiones, significativamente diferentes. Adicionalmente no hay unificación de criterio respecto de la seccional que debe adelantar este cobro.
- Se observa disparidad en la aplicación del criterio para requerir al usuario aduanero, con el fin de que demuestre el cumplimiento de la obligación, debido a que la DSA Bogotá da aplicación al artículo 592 del Decreto 1165, en tanto que, la DSA Cartagena lo hace mediante oficio, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento PR-OA-437, concediendo prórroga de 15 días para su respuesta, la cual no está contemplada en la normatividad aduanera vigente.
- En la muestra auditada se observó que se ejercieron los controles para garantizar la actualización de la vigencia de las pólizas específicas y de las



constituidas por los UAP y ALTEX, de acuerdo con la suspensión de términos establecida en las resoluciones expedidas con ocasión de las medidas de emergencia sanitaria generadas por el COVID- 19.

#### 7. RECOMENDACIONES

- Implementar controles por parte de las Divisiones de Gestión de Operación Aduanera, que permitan adelantar con celeridad las actuaciones requeridas para declarar el incumplimiento de las obligaciones y hacer efectivas las garantías, de tal manera que se minimice el riesgo de prescripción de las pólizas que amparan las operaciones.
- Realizar los desarrollos informáticos en el aplicativo Integra que faciliten el control y la trazabilidad de las diferentes actuaciones adelantadas por las Divisiones de Gestión de Fiscalización y Liquidación, desde que es recibido el insumo para investigación hasta que se obtiene su pago, que establezca mecanismos de alerta, garantice la homogeneidad y completitud de la información registrada y permita consultar en tiempo real los pagos efectuados por los infractores.
- Fortalecer el SI de Garantías con desarrollos que permitan controlar los pagos con cargo a las pólizas en tiempo real, de tal forma que se evidencie el agotamiento de las pólizas y que las áreas de Cobranzas y la Subdirección de Registro Aduanero, conozcan de la efectividad de la garantía tan pronto se presenta el hecho, para solicitar oportunamente la restitución de la cuantía al operador de comercio exterior o en su defecto dar traslado oportuno a la seccional competente para el cobro al usuario aduanero.
- Establecer los controles necesarios para verificar el cumplimiento de lo contemplado en el artículo 689 del Decreto 1165 del 2 de julio del 2019 y en el Procedimiento PR-FL-0229 V2 actualizado en septiembre de 2020 e impartir directrices claras relacionadas con las competencias para el cobro de obligaciones amparadas con garantías.
- Actualizar los procedimientos PR-FL-0263 y PR-FL-0226 de tal forma que contemplen el envío a las áreas de Cobranzas, de los documentos que conforman el título complejo, de manera simultánea.





- Revisar la normatividad que permita armonizar los términos de la vigencia de las pólizas globales frente a los tiempos requeridos para la determinación y cobro de la obligación, permitiendo actualizar el monto de la garantía una vez se hace efectiva.
- Actualizar el Procedimiento PR-OA-437 acorde con lo establecido en los artículos 592 y 692 del Decreto 1165 de 2019, de tal forma que haya unidad de criterio para requerir a los usuarios aduaneros y conceder prórroga para su respuesta, cuando corresponda.

ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA

Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Equipo Auditor: Luz Myriam Casallas Contreras, Sandra Rocio Niño Sanabria, Luz Ángela Méndez Rodríguez- Líder

Revisó: Omar Ivan Colmenares Murcia – Evaluador del Despacho.

16